

SU ALCUNI ‘CARDINI’ COSTITUZIONALI DEL REGIONALISMO ITALIANO*

di

Cristina Bertolino

*(Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino)*

23 ottobre 2013

Sommario: **1.** Una Riforma ancora da attuare e la crisi del modello di regionalismo disegnato nel 2001. **2.** Il Senato della Repubblica: ‘cardine’ imprescindibile del sistema regionale. **3.** L’accresciuto ruolo della Corte costituzionale quale ‘arbitro’ dei rapporti Stato-Regioni. **4.** Gli esiti istituzionali di un eccessivo ruolo ‘suppletivo’ della Corte costituzionale: l’accentuarsi del regionalismo dell’uniformità. **5.** Sulle modalità di nomina della Corte costituzionale per uno sviluppo autonomistico del sistema **6.** Il Presidente della Repubblica quale ‘potenziale’ attore del sistema regionale **7.** La funzione del Presidente della Repubblica per uno sviluppo ‘unitario’ dell’ordinamento. **8.** Conclusioni.

1. Una Riforma ancora da attuare e la crisi del regionalismo del 2001.

La legge costituzionale 8 novembre 2001 n. 3 ha – come noto – fortemente innovato il Titolo V della Costituzione. Un’innovazione che ha comportato profonde modifiche sia per l’assetto regionale della Repubblica e, indirettamente, per l’intero ordinamento costituzionale nei suoi snodi istituzionali e organizzativi. L’ampiezza stessa della Riforma – che ha realizzato la più incisiva ed estesa revisione della Costituzione italiana dal 1948 ad oggi – e, soprattutto, la ‘portata’ innovativa delle nuove disposizioni costituzionali, inducevano infatti a ritenere che si fosse avviata una trasformazione non solo del sistema regionale, ma della forma stessa di Stato¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.
federalismi.it n. 21/2013

Una convinta e completa attuazione della Riforma avrebbe dunque richiesto un ampio sforzo di interpretazione e, soprattutto, di sistematizzazione delle nuove disposizioni, nonché un profuso impegno per il suo completamento e la sua implementazione. Tale esigenza discendeva specialmente – come noto – dal fatto che il legislatore costituzionale non ha previsto un’adeguata normativa di transizione², la quale avrebbe forse³ meglio consentito il progressivo adeguamento dell’ordinamento alle disposizioni costituzionali riformate.

Nel 2001 si è invece optato per l’affidare al legislatore ordinario, più sovente a quello statale, il compito di dare attuazione alla Riforma, finendo per assicurare in tal modo agli organi centrali, in specie Governo e Parlamento, sia pure in via indiretta, la possibilità di assumere anche il rilevante ruolo di interpreti dello ‘spirito’ della Riforma.

Nella prima fase di ‘messa a punto’ del nuovo sistema regionale, la necessità di dare attuazione alla Riforma è sembrata comunque essere condivisa in maniera diffusa nel nostro Paese: significativo, in tal senso, l’Accordo interistituzionale stipulato il 20 giugno 2002⁴, volto ad adeguare il sistema alle nuove disposizioni e finalizzato, in particolare, alla ricerca della più ampia convergenza sul nuovo testo della Costituzione, preminente risultando la necessità di un «doveroso processo di armonizzazione dell’ordinamento giuridico al nuovo dettato costituzionale».

L’intesa, tuttavia, sin da principio non ha avuto seguito. La parte dell’Accordo concernente il punto forse più rilevante per l’implementazione del nuovo modello di regionalismo, l’attuazione del federalismo fiscale, ha cominciato a concretizzarsi solo nel 2009, con l’approvazione della legge delega n. 42, il cui processo di realizzazione ha peraltro subito, in

1 Tale trasformazione, si noti, si è peraltro situata sulla linea dell’evoluzione che ha caratterizzato, negli ultimi decenni, gli Stati nazionali, la quale ha visto entrare progressivamente in crisi la concezione della sovranità dello Stato ed emergere, al contempo, istanze sovranazionali e substatali. Solo negli ultimi anni, in concomitanza con la crisi economica, cui si sta assistendo a livello pressoché mondiale, si ha un ritorno a ipotesi unitarie e di riaccentramento. Emblematica, in tal senso, l’approvazione, nell’ultimo periodo della XVI legislatura (9 ottobre 2012 – A.S. 3520), da parte del Governo Monti, di un disegno di legge costituzionale di riforma del Titolo V incentrato, anzitutto, sul principio dell’unità giuridica ed economica della Repubblica come valore fondamentale dell’ordinamento, affidandone la realizzazione e tutela, quale compito primario, alla legge dello Stato, a prescindere anche dal riparto delle materie fra legge statale e legge regionale.

2 Sul punto si veda, per tutti, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002, 147 ss.

3 L’indicazione dubitativa è dovuta al fatto che delle uniche due disposizioni transitorie previste dalla L. cost., gli artt. 10 e 11, la seconda, che prevedeva, in attesa di una revisione del bicameralismo paritario, l’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, è stata del tutto disattesa e, ad oggi, risulta ancora inattuata.

4 Si tratta dell’Accordo recante «Intesa interistituzionale tra Stato, Regioni ed Enti locali, ai sensi dell’art. 9, comma 2, lett. c), del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281», firmato il 20 giugno 2002 e preceduto da una sua prima concretizzazione in sede di Conferenza Unificata il 30 maggio 2002. L’Intesa è analizzata in maniera puntuale da F. PIZZETTI, *L’evoluzione del sistema italiano fra “prove tecniche di governance” e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell’Unione europea*, in *Le Reg.*, 2002, 660 ss., il quale ne illustra anche i principali limiti.

seguito allo stato di emergenza economica che il Paese sta vivendo, una nuova ‘battuta d’arresto’.

Il motivo sostanziale per cui l’Accordo non ha trovato seguito risiede, come risaputo, nel fatto che sono state avviate contemporaneamente due iniziative dall’allora Governo Berlusconi. La prima, concretatasi nella legge La Loggia n. 131/2003, volta all’adeguamento della Repubblica alla l. cost. 3/2001 con l’obiettivo di rendere le nuove disposizioni costituzionali immediatamente operative e, al contempo, di adottare le disposizioni consequenziali, previste o implicite nella modifica costituzionale, è rimasta – come noto – in sostanza ‘lettera morta’.

La seconda era invece diretta a presentare un disegno di legge costituzionale⁵, che mirava a un’ulteriore revisione costituzionale con la previsione, tra l’altro, di una modifica delle stesse disposizioni costituzionali del Titolo V alle quali si intendeva dare attuazione. Ma anche tale progetto è stato bloccato ‘sul nascere’.

La XV e la XVI legislatura, così come l’attuale XVII, sono state dunque caratterizzate, oltre che per l’alternarsi politico delle maggioranze al Governo, per la sostanziale incompiutezza dei progetti di attuazione del Titolo V⁶ e per nuove proposte di ulteriori revisioni costituzionali⁷. Si ha quasi la sensazione che il ‘nuovo’ modello di regionalismo, disegnato con la Riforma, risulti ad oggi ancora al punto di partenza, dal momento che ben poca strada è stata percorsa nella sua attuazione rispetto all’ottobre del 2001.

Molte delle disposizioni costituzionali novellate sono infatti ancora disattese o in attesa di ulteriore sviluppo, a causa della sostanziale incapacità o della non volontà stessa degli organi di indirizzo politico statale di darvi seguito. Si pensi, ad esempio, all’art. 116, III co., che nel disegno originario intendeva introdurre un regionalismo ‘differenziato’ e che, invece, non è mai stato attuato. Si guardi ancora agli artt. 118 e 119 che, come un ‘cane che si morde la coda’, sono tra loro strettamente dipendenti, così che la inattuazione dell’uno ha comportato

5 Trattasi del d.d.l.cost. n. 2254 –B recante «Riforma dell’ordinamento della Repubblica», approvato in seconda deliberazione dalla Camera dei deputati il 20 ottobre 2005 e dal Senato il 16 novembre 2005. Il testo della L. cost. – pubblicato in *Gazz. Uff.*, 18 novembre 2005, n. 269 – è stato sottoposto a referendum costituzionale il 25 e 26 giugno 2006, con una pronuncia negativa da parte del corpo elettorale e non è entrato così in vigore. Si noti come nel testo della L. cost. era stato incorporato il c.d. progetto *devolution* dell’allora Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Umberto Bossi. Per un commento a quest’ultima iniziativa cfr., in particolare, L. VANDELLI, *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, il Mulino, Bologna, 2002.

6 Solo per fare qualche esemplificazione, si considerino il disegno di legge A.C. 3118 – A.S. 2259, c.d. Carta delle autonomie, proposto durante la XVI legislatura e mai approvato, volto a dare compiuta disciplina alla materia delle funzioni degli enti locali; la perdurante inattuazione di alcune deleghe previste dalla L. 42/2009 sul c.d. federalismo fiscale; ancora, il disegno di legge A.C. 4567 di riforma del sistema delle Conferenze.

7 Ci si riferisce in particolare al d.d.l.cost. di riforma del Titolo V, A.S. 3520, approvato dal Governo Monti nella seduta del 9 ottobre 2012 e alla Commissione per le riforme, con funzioni consultive nei riguardi dell’attuale Governo Letta, insediatasi il 12 giugno 2013, con il compito di formulare proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V.

necessariamente quella dell'altro. O, ancora, alla questione della istituzione delle Città metropolitane, o alla vicenda della riforma strutturale delle Province che, ad oggi, non sono state definite. Infine, si analizzi il portato della pretesa autonomia statutaria regionale, risultata per contro immediatamente⁸ ridimensionata, specialmente quanto ai contenuti.

Anche a livello regionale è dunque oramai diffusa la constatazione del notevole ritardo, se non di un vero e proprio «mancato decollo»⁹, dell'autonomia regionale statutaria, politica e legislativa.

A dodici anni di distanza – anzi, quattordici, se si risale addirittura alla L. cost. 1/1999 – si può quindi parlare di una sorta di «fallimento»¹⁰ della riforma regionale: essa è rimasta infatti in molta parte inattuata, in altra 'abbandonata'; per alcuni aspetti in *stand by*, per altri in via di ulteriore revisione.

Le ragioni di tale *débâcle* sono molteplici, difficili da scandagliare a fondo singolarmente e da portare a una convincente sintesi unitaria. E neppure si saprebbe dare la prevalenza dell'una sull'altra.

Ciò che peraltro emerge con evidenza è il fatto che il modello di regionalismo disegnato nel 2001 è entrato in crisi agli albori della sua stessa nascita. Tale crisi, tuttavia, non è stata dovuta solo a ragioni politiche, di instabilità del governo nazionale e ai continui cambi di maggioranza. Essa è dovuta in massima parte all'incapacità del sistema nel suo complesso (sia centrale che locale) di delineare un ruolo specifico del sistema locale e delle Regioni in particolare nel processo di sviluppo del Paese.

La stessa accentuazione del ruolo legislativo delle Regioni operata dal Titolo V non solo non ha aiutato tale definizione, ma l'ha avviata su una strada oggi inevitabilmente considerata fallimentare. Al di là della crisi economica, che ha inevitabilmente accentuato tale fenomeno, è intuibile che al cospetto di due livelli forti di legislazione, quale quello europeo e quello

8 Sin dai primi commenti, la dottrina si è mostrata alquanto scettica rispetto ad una reale autonomia regionale statutaria. Cfr., fra i molti, M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sulla forma di governo delle Regioni a statuto ordinario dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Dir. Pubbl.*, 2000, 943 ss.; C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPi e M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, 82 ss., il quale parla di «un'autonomia relativa e vincolata».

9 Cfr. P. CARETTI, *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia?*, in *Le Reg.*, 2-3/2011, 569 ss., spec. 570, il quale fa luce e motiva convincentemente il ritardo regionale nel dare attuazione al modello disegnato dalla riforma costituzionale. Sul punto assai critico risulta anche R. BIN, *Intervento alla Tavola rotonda del Convegno sulla "attuazione degli Statuti regionali"*, Pisa 3 ottobre 2008, in P. CARETTI e E. ROSSI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009*, Giappichelli, Torino, 2010, 127 ss., il quale parla di «inutilità degli Statuti sin qui prodotti».

10 Vd. G. FALCON, *Le istituzioni della condivisione*, in *Le Reg.*, 4/2012, 670. Un sostanziale senso di fallimento si percepisce, tuttavia, pressoché unanimemente negli interventi (in particolare di M. CAMMELLI, G. PASSARELLI, S. BARTOLE, R. BIN, P. CARETTI, U. DE SIERVO, G. FALCON, F. MERLONI, V. ONIDA, D. SORACE, G. TARLI BARBIERI e L. VIOLINI) pubblicati nel numero monografico della rivista *Le Reg.*, 4/2012, intitolato significativamente «*Ripensando le Regioni*».

nazionale, non vi sia spazio per un terzo livello legislativo, soprattutto nei settori strategici per lo sviluppo del Paese¹¹.

In un contesto già particolarmente complesso, sono mancati inoltre, a livello statale, i momenti, e la sede opportuna, di sintesi e composizione delle istanze unitarie con quelle della differenziazione. Non sono stati individuati e realizzati processi legislativi co-decisionali (Stato e Regioni) di quegli atti che intervengono e incidono, regolandola e limitandola, sull'autonomia regionale e locale. Non si è stati dunque in grado di integrare gli interessi dei territori al centro, così da conseguire il raggiungimento di quell'unità di cui all'art. 5 e di realizzare, non tanto l'interesse statale o gli interessi delle autonomie quanto, più compiutamente, quello *generale e nazionale*.

Non vi è dubbio tuttavia che dal 'guado in qualche modo occorra uscire, e l'unica strada percorribile pare quella di delineare un assetto del sistema locale e delle Regioni, che tenga conto, in particolare, dei fattori di tensione: dall'alto, rispetto alle politiche europee, dal basso, con riguardo alla ridefinizione di un modello sostenibile di governo dei livelli territoriali.

Tale operazione richiede, inevitabilmente, di guardare al Titolo V in una prospettiva ordinamentale, ciò che precisamente è mancato nel 2001, quando era già chiaro che modificare l'assetto regionale senza incidere su alcuni snodi di livello centrale (il Parlamento e il processo legislativo in primo luogo) avrebbe condotto al fallimento del processo.

Il primo snodo ordinamentale è costituito dall'istituzione di una sede legislativa in cui istanze unitarie statali e esigenze di autonomia e di differenziazione degli enti substatali possano integrarsi e fondersi in una sintesi compiuta, in cui le tensioni tra centro e periferia possano 'decontrarsi' e il progetto di regionalismo, che si 'respira' dalle disposizioni costituzionali, realizzarsi.

Una convinta e, soprattutto, efficace riforma del Senato, infatti, appare ormai non più procrastinabile e senza di essa non solo si rischia di attribuire un peso eccessivo al ruolo di altri attori istituzionali, ma si evidenzia anche il pericolo di non riuscire a progettare e porre in essere politiche che siano veramente nell'interesse della collettività nazionale.

La sua assenza in questi anni ha sopravvalutato, più di quanto fosse necessario, il ruolo della Corte costituzionale, spostando 'a valle' decisioni che avrebbero dovuto essere assunte 'a monte', dal sistema politico. L'incapacità dimostrata dal sistema istituzionale e politico di trovare una soluzione adeguata alle molte problematiche emerse dalla nuova normativa

11 Sul punto, particolarmente critiche sono le osservazioni di B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *federalismi.it*, 22/2010; ID., *Trenta proposizioni da "regionalista" per la riforma del Titolo V*, contributo per la Commissione per le riforme costituzionali circa la "Revisione della forma di Stato", 64.

costituzionale e la perdurante inattuazione del Titolo V hanno infatti riversato sulla Corte costituzionale un ruolo, eccessivo, di ‘supplenza’, costringendola a dare essa stessa l’avvio e l’attuazione del nuovo Titolo V e a tracciare il percorso e gli indirizzi per la corretta interpretazione e, soprattutto, per l’applicazione dell’assetto ordinamentale novellato.

Al di là di ciò, è comunque indubbio che oggi il sistema locale risulti delineato in massima parte dall’opera della Corte e che in qualche misura essa debba divenire elemento istituzionale di stabilizzazione del sistema regionale e locale. Il ruolo della Corte, in sostanza, è comunque decisivo e un assetto decentrato del sistema non può non considerare la sua incidenza. Il che non equivale a regionalizzare la Corte, ma sicuramente ad intravedere modifiche costituzionali che valorizzino il suo peso nell’equilibrio complessivo del sistema.

Come la Corte costituzionale, negli anni più recenti anche il Capo dello Stato, in conseguenza di una crisi della politica sempre più acuta, è venuto via via assumendo un ruolo fondamentale per il sistema. Egli si situa, così, non solo all’interno del sistema politico-istituzionale statale, ma ha nella sua figura e nelle sue funzioni le potenzialità per poter svolgere un ruolo fondamentale per la ‘tenuta’ e per l’effettiva realizzazione dell’ordinamento regionale: per essere non solo garante, ma anche portatore e realizzatore dell’interesse generale del Paese, a livello interno ma anche, come dimostrato, a livello sovranazionale.

Considerata infatti la funzione ‘chiave’ svolta da quest’organo, non solo rispetto alla forma di governo, ma anche nei confronti della forma di Stato, ci si dovrebbe interrogare su una diversa attuazione (o modifica) della norma riguardante la sua elezione, in funzione di una maggiore partecipazione dei territori alla sua elezione.

Garantire una maggiore ed effettiva integrazione delle autonomie territoriali nei confronti delle istituzioni nazionali, in particolare di quelle che si ritengono essere i ‘pilastri’ dell’ordinamento, può costituire la strada da seguire per portare a termine il progetto cominciato nel 2001. Per uscire dall’*impasse* in cui ci troviamo, infatti, è necessario che il Parlamento, anzitutto, ma anche i due organi di garanzia del sistema costituzionale, assumano su di sé una funzione trainante e di guida, ma, in specie, di sintesi delle diverse matrici del Paese. Laddove ciò venga a mancare, purtroppo, non si potrà che continuare a procedere in questo limbo, con il rischio, in ultima analisi, di restare notevolmente indietro, se non di essere totalmente esclusi, dal processo di integrazione che si sta svolgendo in ambito europeo.

2. Il Senato della Repubblica: ‘cardine’ imprescindibile del sistema regionale.

Il carattere composito del nostro ordinamento e, in particolare, la coesistenza e la necessaria integrazione funzionale di interessi unitari e istanze di autonomia e differenziazione, sono

chiaramente sanciti già tra i principi fondamentali della Costituzione, all'art. 5¹². L'unità e l'indivisibilità repubblicane, dunque, devono essere contemperate con le esigenze del pluralismo territoriale e vanno intese come volte a limitare «l'espansione dell'ordinamento statale»¹³, anziché a legittimare una legislazione nazionale tesa a far prevalere *a priori* il momento unitario dell'ordinamento rispetto al riconoscimento e alla promozione delle autonomie¹⁴.

La garanzia dell'unità e quella dell'autonomia non devono pertanto essere intese come contrapposte ed in antitesi, ma quali valori di medesima intensità ed incidenza, che devono trovare necessaria composizione e continuo equilibrio nella Repubblica. Unitarietà, infatti, non implica inevitabilmente uniformità; non significa, in altre parole, che la sua tutela debba essere affidata esclusivamente al livello di governo statale, ma deve essere il risultato dell'attività e delle funzioni dei diversi enti territoriali che compongono l'ordinamento, i quali, tutti, devono convergere verso comuni obiettivi.

A fronte di una più ampia autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni e alle autonomie locali, lo Stato avrebbe pertanto dovuto conformarsi ad essa e 'spogliarsi' di quel ruolo di definizione e di delimitazione delle competenze che aveva caratterizzato la propria azione sin dagli anni successivi all'istituzione delle Regioni. La necessità di ripensare l'intero ordinamento e di trovare un bilanciamento tra le sempre presenti esigenze unitarie e le nuove e più incombenti istanze di autonomia implicano che la Repubblica, tutta – da intendersi quindi come costituita ex art. 114 Cost. – sia oggi ancor più vincolata nel rispettare il significato ed i valori insiti nell'art. 5 Cost.

Quanto a quest'ultimo aspetto, tuttavia, pur essendo il Titolo V permeato della necessità di un continuo confronto preventivo, sul piano politico-istituzionale, tra Stato ed autonomie territoriali¹⁵, è oramai manifesto come nel 2001 non siano state previste, nel nuovo disegno

12 Certamente significativo è il fatto che, inizialmente, in Assemblea costituente si intendesse inserire questa disposizione nell'ambito della disciplina delle autonomie locali – più specificatamente quale disposizione di apertura del Titolo V – e che, al contrario, si seguì la scelta della sua ancor più rilevante collocazione tra i principi fondamentali della Costituzione. Sul punto, per un'analisi più approfondita dei lavori dell'Assemblea costituente, cfr. R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 134 ss.

13 Cfr. F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1979, 285.

14 Nello stesso senso F. BASSANINI, *L'attuazione dell'ordinamento regionale*, La Nuova Italia, Firenze, 1970, 26 ss., il quale evidenzia come l'art. 5 imponga allo Stato di adeguare i principi e i metodi della propria legislazione alle esigenze delle autonomie locali «e non viceversa».

15 Oltre al già richiamato combinato disposto degli artt. 5 e 114, si consideri, quale esemplificazione, il nuovo riparto di competenze legislative di cui all'art. 117, cui conseguono continui intrecci funzionali di competenze e che prevede la trasversalità di alcune materie; ancora, indubbiamente un confronto e una integrazione tra diversi livelli territoriali di governo vi deve essere nell'individuare e attribuire, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, le funzioni amministrative; così come un raccordo Stato-Regioni-enti locali non può che esservi per portare a compimento il regionalismo differenziato di cui all'art. 116, III co. o per poter esercitare il potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost.

costituzionale, opportune sedi e chiare procedure mediante le quali tale confronto potesse esplicarsi¹⁶.

La prospettiva dei raccordi impersonata dal precedente sistema delle Conferenze, infatti, non avrebbe potuto supportare l'attuazione del Titolo V e, soprattutto, la necessità di reinterpretare le istanze di cui all'art. 5 della Costituzione con il ruolo forse eccessivamente 'espansivo' assegnato dalla riforma costituzionale alle autonomie locali, e, in massima parte, alle Regioni. Le Conferenze, infatti, sono frutto di processi per la gestione delle decisioni politiche 'nazionali', e in tal modo sono state concepite anche nella loro struttura, mentre la composizione dei ruoli dello Stato e delle autonomie nel Titolo V, così come emerso dal 2001, richiedeva sedi di co-decisione politica. Ed in effetti già allora si pose il tema della riforma del bicameralismo paritario che, tuttavia, anche per esigenze politiche, venne rinviato ad un momento successivo¹⁷, prevedendo nel contempo e in via transitoria di integrare con rappresentanti regionali e locali un organo parlamentare già esistente, che potesse in qualche modo surrogare temporaneamente alla 'mancata' seconda Camera territoriale, svolgendo in parte le funzioni di questa¹⁸. La previsione della c.d. 'bicameralina', qualora attuata, avrebbe senza dubbio contribuito alla realizzazione di quella sintesi tra istanze e interessi differenti non solo necessaria ma, ormai, alla luce anche di considerazioni derivanti da dodici anni di

16 Sin da principio, particolarmente critici nei confronti della Riforma, nel senso della totale mancanza o, comunque, della inadeguata previsione di una disciplina costituzionale dei raccordi Stato-Regioni ed enti locali, fra gli altri, A. ANZON, *Un passo avanti verso il regionalismo "duale"*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, Milano, 2002, 231 ss.; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Reg.*, 6/2001, 1325 ss.; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. Pubbl.*, 3/2002, 845 ss.; L. TORCHIA, *"Concorrenza" fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le Reg.*, 4/2002, 647 ss.; P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in E. BETTINELLI e F. RIGANO, *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 299 ss.

17 Cfr., in particolare, l'incipit dell'art. 11 della L. cost. 3/2001, il quale dispone «Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione...», in ciò palesando la consapevolezza della necessità di tale revisione.

18 Sull'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali si vedano in particolare gli interventi sul Forum telematico della rivista Quaderni costituzionali di E. BALBONI, *La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)*; R. BIFULCO, *Ipotesi normative intorno alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*; R. BIN, *La Commissione bicamerale integrata, tra democrazia e corporativismo*; S. CECCANTI, *Ipotesi sulle conseguenze regolamentari della revisione costituzionale del Titolo V della Parte II rispetto alla Commissione Bicamerale per le Questioni Regionali*; R. DE LISO, *Osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale di riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione. Problemi interpretativi e di attuazione*; C. FUSARO, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*; L. GIANNITI, *Considerazioni sull'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*; S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*; R. TOSI, *Sul secondo comma dell'art. 11 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3*. Si confrontino, inoltre, S. LABRIOLA, *Primi spunti interpretativi dell'ordinamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Quad. Reg.*, 2001, 923 ss.; P. CARETTI, *La lenta nascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Reg.*, 2003, 351 ss.; P. SINICOLFI, *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001: problemi e prospettive*, in *Quad. Reg.*, 2003, 107 ss.; A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in *federalismi.it*, n. 23/2005.

entrata in vigore e applicazione della Riforma del Titolo V, *dovuta* tra Stato, Regioni ed enti locali. La Commissione integrata, infatti, avrebbe potuto assumere le funzioni di «surrogato»¹⁹ della futura seconda Camera, in attesa di una sua effettiva modifica, e avrebbe costituito una sede interistituzionale in cui le istanze delle autonomie avrebbero potuto essere conosciute e trasposte nell'ambito del procedimento legislativo statale.

Tale prospettiva non ha tuttavia trovato attuazione, risultando ad oggi irrealizzata l'integrazione regionale e locale della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Tale risultato negativo è dovuto a una pluralità di fattori. Tra questi certamente significativo è il fatto che tale integrazione fosse caratterizzata, già in partenza, non solo come transitoria – in attesa, appunto, di una seconda Camera territoriale – ma anche come del tutto libera e facoltativa²⁰ e, dunque, non vincolante per il Parlamento. Inoltre, ha assunto un peso certamente negativo nella realizzazione della 'bicameralina' la definizione della sua stessa composizione, la quale, affidata al livello politico-istituzionale statale, è risultata sin da principio troppo complessa e di difficile raggiungimento²¹.

L'assenza dunque di una sede di co-legislazione nazionale rispetto alle scelte più rilevanti riguardanti il sistema delle autonomie e di una definizione compiuta del suo ruolo per lo sviluppo del Paese ha comportato il 'riversarsi' della questione 'locale' e 'regionale' sul sistema delle Conferenze²² (peraltro anch'esso non costituzionalizzato nel 2001) e sulla Corte costituzionale.

Rispetto alla funzione svolta dalla Corte si tornerà più avanti, poiché essa è in parte conseguenza dell'assenza della Camera delle autonomie e del ruolo non sufficientemente surrogatorio assolto in quel periodo dal sistema delle Conferenze.

Quanto a queste ultime, istituite con la finalità precipua di «canalizzare» le istanze delle autonomie territoriali e farle emergere nell'indirizzo politico governativo e nella normativa statale, per garantirle da una prassi legislativa e giurisprudenziale eccessivamente centralistica²³, hanno invero assunto negli anni il ruolo di sede principale di coordinamento e

19 Cfr. R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in T. GROPPi e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., 213.

20 Art. 11 L. cost. 3/2001: «I regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica *possono* prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali».

21 Cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., 156.

22 Ci si riferisce alla Conferenza Stato-Regioni, istituita con d.P.C.M. del 12 ottobre 1983; alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, istituita con d.P.C.M. del 2 luglio 1996 e alla Conferenza Unificata, creata nel 1997 e risultante dalla somma delle due precedenti.

23 Sulle finalità originarie della Conferenza Stato-Regioni si vedano, in particolare, i risultati dell'indagine conoscitiva affidata nel 1980 dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali ad una Commissione di studio presieduta da F. Bassanini, la quale elaborò un progetto di legge sulle funzioni che la futura Conferenza avrebbe dovuto assumere (in *Quad. Cost.*, 1982, 191 ss.).

di raccordo tra lo Stato e gli enti substatali, caratterizzata da una marcata negoziazione politica²⁴.

Ampie critiche erano peraltro state sollevate già nel periodo precedente la Riforma del Titolo V nei confronti del sistema intergovernativo delle Conferenze, giudicato inadatto ad esprimere posizioni condivise in sede di formazione della volontà generale e, dunque, non adeguatamente garante della rappresentanza territoriale e dell'apporto decisionale delle Regioni nelle sedi centrali.

Il modello di rapporti delineatosi infatti nella prassi, che ha trovato riscontro non solo nella legislazione ordinaria, ma anche nella giurisprudenza costituzionale, prevedeva un ruolo delle Regioni meramente propositivo e consultivo, con l'affermarsi di una visione 'unilaterale' della collaborazione, per cui essa era «destinata ad articolarsi in una disponibilità delle Regioni ad accettare le prescrizioni dello Stato, senza potere in alcun modo concorrere alla loro definizione»²⁵.

Pur riconoscendo la rilevanza che, ancora oggi, rivestono le Conferenze – ancor più a fronte della mancata costituzionalizzazione di altre sedi di concertazione e codecisione a livello nazionale – è indubbio, tuttavia che esse risultino inadeguate²⁶ «ad abbracciare tutte le articolate ipotesi nelle quali la legislazione richiede un intervento delle Regioni (e degli enti locali) in un procedimento decisionale»²⁷, si fondano «su basi sistemiche fragili» e conoscono «difficoltà interne ed esterne rilevanti»²⁸.

Le Conferenze costituiscono una sede di concertazione intergovernativa, di definizione dell'indirizzo amministrativo e dunque il circuito della cooperazione tra soli membri degli

24 Si veda in merito la sent. n. 116 del 1994 della Corte costituzionale, la quale dichiara esplicitamente che «la Conferenza (...) è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni (...) al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre» (considerato in diritto n. 4).

25 Cfr., S. BARTOLE, *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Reg.*, 1988, 588.

Si vedano inoltre, più di recente, le riflessioni di R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Reg.*, 2-3/2006, 242, il quale evidenzia come scopo principale della cooperazione in Italia sia stato quello della «progressiva costruzione» – peraltro dall'alto verso il basso – «dell'autonomia regionale, quale unica alternativa possibile alla parziale o totale espropriazione delle attribuzioni locali in nome dell'interesse nazionale».

26 Tra i primi, in tal senso, F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Reg.*, 6/2011, 1188., il quale evidenzia come «in un sistema che separa e parifica i legislatori e affida in larghissima misura alle leggi regionali la definizione delle funzioni da conferire agli enti territoriali, il sistema delle Conferenze perde efficacia perché diventa inadatto a cogliere, guidare e governare tutte le mille possibili sfaccettature e differenziazioni che nell'azione legislativa e amministrativa delle Regioni e degli enti subregionali potranno in futuro verificarsi».

Cfr., inoltre, A. STERPA, *Il sistema delle Conferenze e l'attuazione del Titolo della Costituzione*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2004, 309.

27 C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1-2/2010, 99-100.

28 Vd. M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Reg.*, 4/2012, 697.

organi esecutivi non valorizza, non coinvolge e non è in grado di integrare e sintetizzare realmente le istanze politiche del circuito della rappresentanza degli interessi dei ‘territori’.

È pertanto necessaria e non più procrastinabile l’individuazione di una sede in cui la ‘rappresentanza’ e la ‘partecipazione’ delle autonomie territoriali alle decisioni e alle politiche nazionali trovi maggiori garanzie di codecisione e di effettività; da essa dipende infatti, come si è potuto constatare in questi anni, l’attuazione stessa dell’ordinamento regionale e locale.

La Camera territoriale, in altri termini, risulta il vero ‘cardine’ autonomistico, indipendentemente dal livello di espansione (minima o massima) che si intende attribuire al disegno costituzionale, ed anzi in realtà essa è indispensabile al fine dell’attuazione stessa (in un verso o nell’altro) del disegno costituzionale.

La necessità di porre termine al bicameralismo paritario e l’istituzione di una seconda Camera, espressione della rappresentanza territoriale, consentirebbero infatti, in primo luogo, di anticipare in sede politica la definizione delle competenze e degli interessi statali e regionali, sgravando in questo – come si dirà – la Corte costituzionale; in secondo luogo, e soprattutto, qualificherebbero la rappresentanza e gli interessi locali come *nazionali*, poiché rappresentati e sviluppati in una sede nazionale²⁹.

Tale prospettiva è quella assunta dalla Commissione per le riforme costituzionali, nominata il 12 giugno 2013³⁰.

29 Sottolineano in particolare la carenza di uno strumento di concertazione legislativa tra Stato e Regioni, B. CARAVITA, *Quali adempimenti e quali modifiche richiederà alla politica nazionale e a quella regionale il Titolo V?*, in ID., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., 157 ss.; A. POGGI, *Dopo la revisione costituzionale: i beni culturali e gli scogli del “decentramento possibile”*, in *Aedon*, 1/2002.

30 La Commissione, composta da 35 membri nominati dal Presidente del Consiglio Enrico Letta, scelti tra esperti di diritto secondo criteri di autorevolezza e rappresentatività e presieduta dal Ministro per le Riforme Costituzionali, Gaetano Quagliariello, ha terminato i propri lavori il 17 settembre 2013.

I documenti sono rinvenibili sul sito www.riformecostituzionali.gov.it.

In particolare si farà riferimento, nel prosieguo, alla relazione finale della Commissione del 17 settembre 2013 e agli approfondimenti in essa contenuti nella sezione “*La revisione dell’assetto bicamerale del Parlamento*”.

La Commissione ha infatti posto in evidenza, sistematizzando un dibattito dottrinale oramai risalente³¹, con uno sguardo comparatistico alle esperienze bicamerali di Stati federali³² e rifacendosi talora a precedenti progetti di revisione costituzionale³³, le principali questioni rispetto alla composizione e alle funzioni che dovrebbero caratterizzare il rinnovamento della seconda Camera.

In primo luogo, la maggioranza della Commissione si è espressa per il mantenimento di un sistema parlamentare di tipo bicamerale anziché, come preferito da altri³⁴, monocamerale. La seconda Camera, invero, assume anzitutto, come già voluto nel 1948, la funzione di sede di riflessione e di ponderazione delle decisioni politiche nazionali³⁵, ma, alla luce della riforma del 2001, dovrebbe anche assurgere, laddove opportunamente riorganizzata, sia strutturalmente che funzionalmente, alla funzione di rappresentanza territoriale e, ancor più, di partecipazione delle autonomie territoriali alla legislazione nazionale, divenendo così il principale attore per il funzionamento del sistema.

Un sistema bicamerale, come riconosciuto dalla dottrina maggioritaria, è inoltre più coerente con una forma di Stato decentrata, essendo questi due elementi tra loro strettamente correlati: «mentre una Camera rappresenta il popolo nella sua totalità e costituisce elemento di garanzia

31 Cfr., tra i molti, N. OCCHIOCUPO, *La Camera delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1975; E. ROTELLI, *Un progetto di "regionalizzazione" del Senato*, in *Le Reg.*, 1976, 116 ss.; P. AIMO, *Bicameralismo e regioni. La Camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Ed. di Comunità, Milano, 1977; A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, 1981, 43 ss.; F. PIZZETTI, *Riforme istituzionali e prospettive del bicameralismo in Italia: riflessioni e interrogativi*, in *Quad. Cost.*, 1984, 243 ss.; F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1995; U. ALLEGRETTI, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Reg.*, 1996, 425 ss.; S. MANGIAMELI (a cura di), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Esi, Napoli, 2003; G. GUZZETTA, *Una proposta per il Senato "federale"*, in *Quad. Cost.*, 1/2004, 118 ss.; M. MANETTI, *Il Senato federale all'italiana*, in *federalismi.it*, 8/2005; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza ed., Roma-Bari, 2006; S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere*, Cedam, Padova, 2008; A. DI GIOVINE e A. MASTROMARINO (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Giuffrè, Milano, 2008; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene ed., Napoli, 2010; L. VIOLINI, *Il bicameralismo italiano: quale futuro?*, in *Rivista AIC*, 3/2013.

32 Anzitutto Stati Uniti, Germania e Austria, ma non sono certo mancati i riferimenti ad altre esperienze federali. Per una comparazione circa la composizione e la partecipazione delle Camere alle attività legislative si veda, per tutti, B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2009, 43 ss.

33 Spunti sono stati tratti dal Progetto di revisione costituzionale approvato nella XIV Legislatura (A.S. 2544-D), così come alla c.d. 'bozza Violante', A.C. 553 della XV Legislatura.

34 In particolare si vedano gli approfondimenti di P. CIARLO e G. PITRUZZELLA, 14, e N. URBINATI, 40, i quali ritengono che una seconda Camera, privata del potere di concedere e revocare la fiducia, risulterebbe notevolmente depotenziata, venendo ad essere una «Camera secondaria» e, per la sua composizione eterogenea, renderebbe ancor più difficile il raggiungimento di deliberazioni bicamerali.

35 Sul punto cfr. L. PALADIN, voce *Bicameralismo*, in *Enc. Giuridica*, Treccani ed., Roma, 1988, vol. V, 6, il quale sottolinea criticamente come l'unica funzione che l'attuale bicameralismo italiano può coerentemente assolvere consiste «nell'affinare la legislazione». Si veda, inoltre, S. SICARDI, voce *Parlamento (organizzazione e funzionamento)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Utet, Torino, 1995, vol. X, 651 ss.

dell'unità statale, l'altra comporta il riconoscimento della garanzia delle entità territoriali minori e consente loro una partecipazione alla formazione delle decisioni statali»³⁶.

Il nodo più difficile da sciogliere, nel ripensare il Senato, è peraltro quello della sua composizione. Sul punto, come emerge anche dalla relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, la dottrina propende complessivamente per due soluzioni, tra loro peraltro divergenti rispetto alle modalità di elezione dei senatori.

Una prima tesi, riprendendo il modello degli Stati Uniti, è favorevole alla l'elezione diretta dei membri del Senato e sostiene la contestualità dell'elezione dei membri della Camera territoriale con le elezioni regionali. Tale modello di rappresentanza avrebbe il pregio di responsabilizzare maggiormente gli eletti di fronte agli elettori³⁷. Inoltre la composizione delle due Camere sarebbe politicamente omogenea e questo consentirebbe di giungere più facilmente alla deliberazione delle leggi.

Qualora la riforma del Senato dovesse andare in questa direzione, occorrerebbe peraltro pensare di introdurre, ad esempio, vincoli di voto unitario e in blocco tra rappresentanti di ciascuna Regione, per facilitare l'assenza di un legame tra senatori e partiti nazionali e per consentire una maggiore 'territorializzazione' del voto.

La seconda tesi propende, invece, per l'elezione indiretta del Senato – sul modello tedesco o austriaco – ritenendo tale sistema l'unico in grado di garantire una rappresentatività effettiva degli interessi territoriali. Un'elezione di secondo grado consentirebbe infatti la «rappresentanza istituzionale»³⁸ delle autonomie territoriali e, dunque, la diretta presenza in Parlamento degli interessi e degli indirizzi politici di queste.

Anche questa modalità di elezione, peraltro, presenta non poche problematiche, emerse dai lavori della Commissione, tra le quali, in particolare, il rischio di scarsa qualità della rappresentanza³⁹ e l'altrettanto scarsa risposta all'esigenza, sempre più manifesta nell'opinione pubblica, di maggiore trasparenza e responsabilità della classe politica⁴⁰.

Soprattutto, l'elezione indiretta genera una serie di imprescindibili interrogativi, primo fra tutti se alle elezioni del Senato debbano partecipare i soli rappresentanti delle Regioni o anche i rappresentanti delle altre autonomie territoriali.

36 Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1999, 492, il quale afferma che «il principio bicamerale è indispensabile negli stati federali e negli stati che comunque intendono valorizzare le autonomie territoriali»; E. CHELI, voce *Bicameralismo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Utet, Torino, 1987, vol. II, 320.

37 Circa la necessità di un coinvolgimento dei cittadini di partecipare alla scelta dei rappresentanti regionali al Senato è fermamente convinta L. CARLASSARE, nel suo approfondimento, 7.

38 Vd. l'approfondimento di V. ONIDA, 29.

39 Cfr. gli approfondimenti di B. CARAVITA, 5, e G. TABELLINI, 37.

40 Vd. l'approfondimento di N. URBINATI, 39.

La prima ipotesi è notoriamente sostenuta da coloro che sottolineano il diverso grado di autonomia e le più ampie funzioni riconosciute in Costituzione alle Regioni; il fatto che solo ad esse siano state attribuite competenze legislative indurrebbe a ritenere che sia opportuna una partecipazione solo regionale al Parlamento. In secondo luogo essa sarebbe preferibile in quanto si manterrebbe quella tradizione federale che vede il Parlamento bicamerale caratterizzato da un sistema di rappresentanza esclusivamente duale: la Federazione nella Camera bassa e gli Stati membri in quella alta.

Questa prospettiva avrebbe inoltre il vantaggio di valorizzare il ruolo delle Regioni nei confronti degli enti locali, interrompendo la tradizione che lega fortemente il livello comunale a quello statale; le istanze locali potrebbero così integrarsi più agevolmente con quelle regionali, mediante, ad esempio, il Consiglio delle autonomie locali. Quest'ultima ipotesi, peraltro, comporterebbe la necessità che anche il CAL venga valorizzato e rafforzato quale sede di sintesi e di congiunzione tra Consiglio regionale ed enti territoriali e che si prestasse, rispetto a quest'organo, un'attenzione maggiore rispetto a quella data in questa seconda stagione statutaria.

Altra dottrina, al contrario, considerato il carattere composito della forma di Stato e il riconoscimento costituzionale delle autonomie subregionali, ritiene che anche queste debbano essere rappresentate in Senato. Ad oggi, infatti, le Regioni hanno dimostrato scarsa capacità di integrazione degli enti locali nel proprio circuito decisionale e questi continuano a dimostrarsi diffidenti rispetto al livello regionale. La presenza anche degli enti infra-regionali in Senato, quindi, costituirebbe una garanzia del rispetto delle loro attribuzioni e, in particolare, della condivisione 'con il centro' della loro posizione rispetto a politiche nazionali che li vedono coinvolti.

Questa soluzione, tuttavia, comporta notevoli difficoltà nel definire la componente di rappresentanza degli enti locali, data la loro consistenza numerica e, soprattutto, le differenze dimensionali che li contraddistinguono.

Nell'ipotesi in cui si opti per Senato unicamente regionale, la scelta della rappresentanza è in qualche modo semplificata, poiché occorre decidere se optare per una parità di tutti gli enti territoriali o, come invece si sarebbe più portati a ritenere, per una rappresentanza differenziata rispetto alle dimensioni delle Regioni.

Qualora invece si decidesse di integrare anche gli enti territoriali locali nella nuova Camera, le difficoltà riscontrate a livello regionale per decidere la composizione dei Consigli delle autonomie locali si rifletterebbero, amplificate, per la scelta della rappresentanza in Senato. I rappresentanti espressione degli enti territoriali dovrebbero infatti essere in numero diverso

per ciascuna Regione, per consentire di perseguire una effettiva rappresentanza territoriale. Ciò implica, tuttavia, indubbie problematicità quanto al raggiungimento di un corretto bilanciamento tra rappresentanti di enti tra loro così differenti⁴¹ e, al tempo stesso, il rischio di estendere eccessivamente la composizione numerica di un Senato che, al contrario, si ritiene di dover necessariamente ridurre per dare risposte concrete alle pressanti richieste della cittadinanza e, soprattutto, per garantire una semplificazione del procedimento decisionale⁴². Quanto a quest'ultimo profilo sarebbe forse opportuno pensare di prevedere che i voti di ciascuna Regione siano espressi in blocco, così da assicurare la rappresentanza di interessi territoriali, e non di 'categoria' territoriale.

L'elezione indiretta, inoltre, suscita ulteriori questioni. Ci si interroga, in specie, sull'opportunità che in Senato vi siano rappresentanti dell'Assemblea legislativa regionale o anche membri della Giunta, in particolare i Presidenti di Giunta o loro delegati. La prima tesi poggia sulla considerazione che prevedere tra i rappresentanti territoriali anche gli esponenti della maggioranza governativa regionale rischierebbe di accentuare ulteriormente quell'offuscamento dei Consigli regionali che si sta già registrando, in ambito regionale, in seguito al rinnovato e accresciuto ruolo dei Presidenti di Giunta conseguente alla riforma costituzionale del 1999. Inoltre, come acutamente rilevato, vi sarebbe una «sostanziale inconciliabilità»⁴³, nella pratica, tra il mandato parlamentare e quello di Presidente di Giunta, con ricadute evidenti sulla qualità della rappresentanza.

La posizione di coloro che ritengono invece necessaria la presenza nel Senato anche dei Presidenti di Giunta si fonda sul modello del *Bundesrat* tedesco, i cui membri sono rappresentanti di governo dei *Länder*. Peraltro questa scelta rischia, se non opportunamente 'direzionata', di accentuare la rappresentanza della sola maggioranza politica regionale e quindi di inficiare la finalità che si vorrebbe perseguire con un'elezione indiretta: la rappresentanza territoriale potrebbe venire soggiogata dalla rappresentanza di interessi esclusivamente politici.

Ulteriore interrogativo che emerge dall'elezione indiretta dei membri del Senato riguarda la possibilità, per i Consigli regionali, di nominare membri interni o esterni ai Consigli stessi. La nomina tra i consiglieri rispecchierebbe maggiormente le finalità dell'elezione indiretta del Senato, la quale mira a una rappresentanza non solo dei territori, ma soprattutto delle istituzioni regionali. La seconda opzione, invece, appare maggiormente desiderabile, in quanto si eviterebbe che i consiglieri ricoprano un doppio mandato, con il rischio di un carico

41 Sul punto cfr. l'approfondimento di V. ONIDA, 31, il quale suggerisce alcune soluzioni praticabili.

42 Sul punto cfr. gli approfondimenti di B. CARAVITA, 6, e di E. CATELANI, 10 e 11.

43 Cfr. gli approfondimenti di B. CARAVITA, 5 e A. POGGI, 35.

eccessivo di lavoro e, quindi, di una minor qualità nello svolgimento dei due incarichi legislativi. Qualora la scelta ricada verso rappresentanti esterni al Consiglio, inoltre, si avrebbe il vantaggio di avere, così come evidenziato nella relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, «rappresentanti del territorio, ma eletti dalle istituzioni in questo radicate»⁴⁴.

Le complessità che comporta la scelta dell'elezione indiretta hanno peraltro indotto la Commissione a suggerire altresì una soluzione intermedia⁴⁵, di elezione semi-diretta, considerandola più adeguata a integrare, da un lato, la scelta dei partiti, con la volontà e la libertà di scelta, dall'altro, degli elettori e, dunque, a garantire, al tempo stesso, la rappresentatività dei territori e quella delle istituzioni.

Questa modalità di elezione prevedrebbe la presenza di membri di diritto, quali i Presidenti delle Regioni, di rappresentanti regionali nominati dalle istituzioni (rappresentanza indiretta dei Consigli regionali) e rappresentanti del territorio, eletti direttamente dal corpo elettorale in occasione delle elezioni del Consiglio regionale.

Essa, inoltre, potrebbe forse garantire più agevolmente la transizione dall'attuale Senato verso quello futuro, vincendo le ipotizzabili resistenze dell'attuale classe politica.

Peraltro, qualunque sia la soluzione che ci si auspica si riterrà di percorrere, occorrerà contemporaneamente, come suggerito dalla Commissione, rivedere le funzioni delle due Camere. Un Senato che venga escluso dal circuito dell'indirizzo politico, lasciando alla sola Camera dei Deputati il rapporto fiduciario, consentirebbe probabilmente di risolvere molti dei problemi che il Paese sta vivendo rispetto all'attuale forma di governo: quello di una maggioranza governativa stabile e quello della riforma della legge elettorale nazionale⁴⁶.

Rispetto invece al profilo della funzione legislativa, si ritiene che sia proprio rispetto ad esso che si debba concentrare la ricerca di un'effettiva trasformazione del Senato, onde evitare di istituire un organo del tutto inefficace o inutile rispetto alle scelte decisionali nazionali. A tale trasformazione, infatti, dovrebbe conseguire la realizzazione di un effettivo raccordo e di un'integrazione reale fra il centro e le autonomie territoriali; di una sede politica in cui anticipare le tensioni tra principio unitario e principio dell'autonomia.

Se dunque sono ormai noti i limiti derivanti dalla previsione di una lista di materie rispetto alle quali è riconosciuto un diverso 'peso' deliberativo alle due Camere, occorrerà comunque individuare, per il funzionamento complessivo del sistema regionale, ambiti nei quali il Senato dovrà partecipare in posizione paritaria rispetto alla Camera. Come infatti si è palesato

44 Cfr. relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, Roma, 17 settembre 2013, 10.

45 Tra i molti cfr. gli approfondimenti di E. CATELANI, 9; I. NICOTRA, 25.

46 Sul punto cfr. B. CARAVITA, *Perché il Senato delle Regioni?*, in *Quad. Cost.*, 3/2006, 636 ss.

in questi anni di vigenza del nuovo Titolo V, vi sono leggi che potrebbero essere definite ‘organiche’ rispetto all’ordinamento regionale e degli enti locali, che richiedono necessariamente una composizione a livello centrale degli interessi di tutta la Repubblica.

Tra queste, come sottolineato all’interno della Commissione,⁴⁷ le leggi che «attribuiscono ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia a singole Regioni (art. 116, terzo comma, Cost.); le leggi che determinano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera *m*); le leggi che disciplinano gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, lettera *p*); le leggi che dettano le norme di procedura per la formazione e l’attuazione degli atti normativi comunitari e per l’attuazione a livello regionale e locale degli atti dell’Unione europea e degli accordi internazionali (art. 117, quinto comma); le leggi che dettano i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 119, secondo comma); le leggi che definiscono le procedure per l’esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato (art. 120, secondo comma); le leggi che stabiliscono i principi fondamentali sul sistema di elezione degli organi regionali e sui casi di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti degli organi regionali (art. 122, primo comma)».

Occorre infatti che il Senato della Repubblica divenga non solo il luogo in cui le autonomie territoriali portano al centro le proprie istanze, ma soprattutto sede di mediazione e dialogo politico, di formazione di «classi politiche di raccordo tra rappresentanza nazionale e rappresentanze regionali»⁴⁸; una vera e propria Camera statale, che si confronti in rapporto dialettico con l’altra Camera, con l’obiettivo di far emergere e garantire non gli interessi territoriali, e nemmeno quello statale, bensì quello *generale* della Repubblica.

In ultima analisi, si è ormai giunti di fronte ad un bivio: o si decide di mettere realmente in atto questo tipo di riforma oppure si corre il rischio, venendo a mancare uno dei ‘perni’ – il principale – dell’ordinamento regionale, non solo di continuare ad avere una Costituzione inattuata, ma, anzitutto, di rimanere notevolmente indietro rispetto ad un sistema sovranazionale, quello europeo, che richiede sempre più capacità di risposta, tempestiva ed efficace, al processo di formazione e di attuazione delle politiche europee⁴⁹.

47 Vd. gli approfondimenti di V. ONIDA, 31; A. POGGI, 35.

48 Cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., 160.

49 Sulla necessità di una trasformazione delle istituzioni e del sistema costituzionale complessivo per riuscire ad restare ‘al passo’ rispetto al *federalizing process* europeo, si veda, per tutti, B. CARAVITA, *Quale manovra, quale Europa*, in *federalismi.it*, 16/2011; ID., *La grande sfida dell’Unione Europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in *federalismi.it*, 1/2012; ID., *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Jovene, Napoli, 2012.

Non è dunque solo il sistema costituzionale delle autonomie territoriali a richiedere uno sforzo maggiore di rinnovamento al sistema istituzionale italiano, ma, ancor prima, e in misura maggiore, come si è potuto constatare in questi ultimi due anni, l'appartenenza della Repubblica italiana, tutta, all'Unione Europea.

3. L'accresciuto ruolo della Corte costituzionale quale 'arbitro' dei rapporti Stato-Regioni.

In seguito alla estrema lentezza nell'attuazione della riforma e alla mancanza di appropriate soluzioni politiche e legislative, si è assistito in quest'ultimo decennio allo sviluppo di un ampio contenzioso Stato-Regioni di fronte alla Corte costituzionale. Essa si è così trovata a dover compiere un'opera di sistematizzazione del nuovo quadro istituzionale emerso dalla Riforma del 2001 e a promuovere un equilibrio e un'armonizzazione, non solo per il rinnovato quadro regionale e delle autonomie locali, ma per l'ordinamento complessivo.

Occorre peraltro premettere che già durante i lavori dell'Assemblea costituente si era avvertita la necessità di prevedere un sistema di garanzia dell'unità politica e giuridica del Paese e, quindi, l'esigenza di istituire una Corte che contribuisse a bilanciare «i rapporti di potere politico fra l'organizzazione centrale e quella regionale»⁵⁰. Sin dall'entrata in vigore della Costituzione, dunque, la Corte costituzionale ha svolto parte della sua attività in relazione al contenzioso Stato-Regioni ed è andata «praticamente a toccare tutti gli aspetti connessi alla definizione del modello di “Stato regionale”, dalla legislazione ai controlli, dalla amministrazione all'autonomia finanziaria»⁵¹, svolgendo pertanto, da sempre, un ruolo essenziale rispetto al sistema regionale.

Tuttavia, ciò che si vuole qui dimostrare è, in primo luogo, come nell'ultimo decennio si sia assistito ad un cambiamento nella fisionomia dei compiti della Corte. Essa è divenuta, involontariamente, uno degli 'attori' che maggiormente incidono su questo sistema, che contribuiscono a 'reggerlo' e che, in ultima analisi, ne condizionano il suo essere e divenire. In secondo luogo e nel medesimo lasso di tempo preso in considerazione, è dato registrare rispetto alla Corte costituzionale non solo un mutamento di ruolo, ma anche un cambiamento nel merito delle proprie decisioni. In un primo tempo, infatti, nello svolgere questa sua funzione, la Corte è sembrata essere particolarmente attenta al modello di regionalismo che il legislatore costituzionale del 2001 aveva voluto disegnare. Il Giudice delle leggi ha dunque

50 Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 1977, 484; A. RUGGERI e A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 30.

51 E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, il Mulino, Bologna, 1996, 83.

interpretato il nuovo Titolo V alla luce del principio di leale collaborazione e contribuito a promuovere un regionalismo differenziato e multilivello.

Negli ultimi anni, invece, anche in conseguenza della crisi economica e politica che il Paese sta affrontando, la Corte pare proiettata nuovamente, come nel passato, verso un «regionalismo dell'uniformità»⁵².

Quanto al primo profilo di analisi, a partire in particolare dalla metà del 2003, il Giudice costituzionale ha indubbiamente compiuto una 'poderosa' attività di interpretazione della nuova disciplina costituzionale⁵³.

In assenza di una seconda Camera territoriale, è stata 'riversata' sulla Corte costituzionale la funzione di equilibrio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione. In mancanza di una sede che fosse in grado, *a priori* e a livello politico, di integrare e sintetizzare le istanze unitarie e quelle di differenziazione territoriale, la Corte si è trovata infatti *a posteriori* 'investita' di questo compito.

Le pronunce della Corte possono dunque essere inquadrare nel mutamento stesso del suo ruolo in questi ultimi anni. Da giurisdizione costituzionale sulla legittimità delle leggi, essa si è trasformata sempre più in 'arbitro' tra Stato e Regioni⁵⁴, divenendo interprete e 'fautrice' delle nuove disposizioni costituzionali⁵⁵.

52 Cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Reg.*, 1995, 255 ss.; A. RUGGERI, "Regionalizzazione" apparente e "politicizzazione" evidente della Corte costituzionale, attraverso la modifica della sua composizione, in Forum telematico Quaderni costituzionali, 19 settembre 2001.

53 Cfr., fra i tanti, S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Reg.*, 2-3/2004, 578. L'A., nel commento alla 'storica' sent. 303/2003, riconosce lo sforzo profuso e meritorio della Corte costituzionale nel procedere ad una serie di concettualizzazioni e razionalizzazioni del sistema; G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, ivi, 421 ss.

Contra, A. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, 905, in cui l'A., pur sottolineando «l'indubbio pregio» della Corte nell'aver saputo individuare le soluzioni più ragionevoli, ritiene che tale atteggiamento sia «irriducibilmente ondivago».

54 Immediato è qui il richiamo alla *Cour d'arbitrage* belga, il cui compito principale è, sin dalle origini, quello di arbitro dei conflitti di competenza tra lo Stato, le Regioni e le Comunità belghe. Sul tema si vedano, fra gli altri, F. DELPÉRÉE (a cura di), *La Cour d'arbitrage. Actualité et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 1988; A. MASTROMARINO, *Belgio*, il Mulino, Bologna, 2012, 157 ss., la quale sottolinea come, in conseguenza di una progressiva estensione delle proprie funzioni, il 7 maggio 2007 la *Cour d'arbitrage* abbia visto modificare la propria denominazione in *Cour constitutionnelle* e sia stata così «annoverata tra i tribunali costituzionali delle democrazie contemporanee».

Sul ruolo 'arbitrale' svolto dalla Corte in questi anni si veda, tra gli altri, A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V ed esperienze di normazione, attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale: profili processuali e sostanziali, tra continuo e discontinuo*, in *federalismi.it*, 18/2005, 4 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *La Corte Costituzionale: giudice delle libertà o dei conflitti?*, in *federalismi.it*, 5/2012.

55 Cfr. B. CARAVITA, *Autonomie e sovranità popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *federalismi.it*, 4/2006, il quale mette in luce l'intesa «opera di reinterpretazione – ma, in realtà, di riscrittura – da parte della Corte costituzionale».

In relazione a tale ruolo, occorre peraltro osservare come le origini del sindacato di costituzionalità delle leggi siano rintracciabili proprio in Stati di tipo federale⁵⁶, nei quali il compito primario degli organi di giustizia costituzionale è quello di arbitrare le controversie insorgenti tra i diversi livelli di governo⁵⁷.

Tale cambiamento di funzione della Corte, quantitativo ma, soprattutto, qualitativo è peraltro da attribuirsi a più cause⁵⁸. In primo luogo, a fronte di un nuovo sistema di riparto di competenze legislative, è normale che il Giudice delle leggi sia chiamato a dirimere, in misura maggiore, le controversie Stato-Regioni, «poiché rimane impensabile che la definizione astratta di un confine riesca ad operare nel concreto senza incertezze e quindi senza controversie»⁵⁹.

In secondo luogo, scomparso il controllo preventivo del Governo sulle leggi regionali e, dunque, cessata la prassi, antecedente la riforma costituzionale, di giungere, da parte dello Stato e della Regione interessata, ad una ‘contrattazione’ delle leggi regionali per conseguire il previo bilanciamento degli interessi in gioco, è fisiologico un inasprimento dei conflitti politici Stato-Regioni.

Nella perdurante assenza, inoltre, di una riforma del bicameralismo paritario che, come precedentemente sostenuto, avrebbe il pregio di integrare le esigenze statali con le istanze territoriali, contribuendo a perseguire l’interesse generale della Repubblica, si è di conseguenza intensificata la ‘giurisdizionalizzazione’ dei conflitti.

Il progressivo esasperarsi della contrapposizione tra la maggioranza politica al Governo e le maggioranze di segno opposto in alcune Regioni, infine, ha accresciuto il numero delle impugnazioni di fronte al Giudice costituzionale.

56 Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 21; A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2000, 60.

Inoltre, L. PEGORARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale comparata*, Giappichelli, Torino, 1998, 119, sostiene che il fatto che la funzione di risoluzione dei conflitti tra Federazione/Stato centrale e Stati-membri/Regioni, attribuita al giudice costituzionale, sia legata alla struttura policentrica e decentrata dello Stato, comporta che non sia «casuale che le remore all’introduzione di un pieno controllo giurisdizionale di costituzionalità sulla legge siano peculiari di ordinamenti accentrati, come la Francia o la Gran Bretagna».

57 Non si può in proposito non ricordare come Hans Kelsen, tra i primi e principali sostenitori del legame tra organi di giustizia costituzionale e ordinamento federale, abbia sostenuto (*La giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1981, 203 ss.) – sul presupposto che «l’essenza dello Stato federale risiede nella ripartizione delle funzioni sia legislative che esecutive tra organi centrali [...] e una pluralità di organi locali» – che «l’idea politica dello Stato federale è pienamente realizzata solo con l’istituzione di un tribunale costituzionale».

Significativi precedenti della funzione arbitrale della Corte costituzionale sono la *Supreme Court* degli Stati Uniti d’America e poi, in successione, il *Reichsgericht* austriaco del 1867, il *Tribunal fédéral* svizzero del 1874, lo *Staatsgerichtshof* della Repubblica di Weimar del 1919 e la *Verfassungsgerichtsbarkeit* austriaca del 1920.

58 Cfr., tra i molti, V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *Le Reg.*, 1/2007, 13.

59 Vd. R. TOSI, *Titolo V, la riforma della riforma può aspettare*, in *Le Reg.*, 4/2006, 584.

La Corte costituzionale è stata gravata, in quest'ultimo decennio, di un vero e proprio ruolo di «supplenza»⁶⁰ del livello politico ed istituzionale. Laddove non sono state trovate e, forse, nemmeno cercate soluzioni politiche opportune alle molte problematiche emerse dalla Riforma, la Corte ha provato, o meglio, si è trovata nella condizione di dovere dare essa stessa attuazione alle disposizioni costituzionali e di individuare principi e criteri che permettessero al sistema di funzionare a 'pieno regime', operando, in parte, una «giurisdizionalizzazione» delle scelte politiche e, al tempo stesso, dando vita ad una «politicizzazione» della giustizia costituzionale⁶¹. Mai come in questi anni appare invero di attualità il dibattito che si svolse tra Carl Schmitt e Hans Kelsen⁶², in relazione alla concezione giudiziaria o politica della garanzia costituzionale.

Da un lato, infatti, ricevendo per lo più ricorsi in via principale, la Corte si è trovata ad essere «più esposta politicamente»⁶³, in quanto costretta a pronunciarsi su leggi e atti aventi forza di legge entrati in vigore da poco e, dunque, indipendentemente da qualsiasi applicazione e privi dell'interpretazione datane dal giudice *a quo*⁶⁴. Essa, dunque, è stata obbligata a decidere rispetto a controversie che riguardano due soggetti politici, il Governo e le Giunte regionali, controversie che comportavano anche un alto 'tasso di politicità' e ne è stata, involontariamente, parte attiva.

Inoltre, la Corte, nell'espletamento del proprio ruolo in questi anni, non si è potuta limitare a interpretare ed integrare i significati normativi delle disposizioni costituzionali e legislative, ma ha talora dovuto colmare «lacune di costruzione»⁶⁵ della Costituzione stessa. Altre volte, ancora, ha compiuto una vera e propria opera 'ricostruttiva' e di 'riscrittura' dell'intero Titolo V: in alcune occasioni, infatti, smentendo le iniziali interpretazioni dottrinali e le attese degli

60 Nell'annuale conferenza stampa del 2003 della Corte, l'allora Presidente G. ZAGREBELSKY ha sottolineato come la Corte sia stata «chiamata ad una funzione di supplenza non richiesta e non gradita».

61 Sono, in proposito, di particolare rilievo le osservazioni di M. FIORILLO, *La Corte costituzionale nella transizione infinita*, in *Quad. Cost.*, 1/2005, 144 ss.

62 CARL SCHMITT, *Il custode della Costituzione*, trad. it. a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1981; H. KELSEN, *La giustizia costituzionale*, cit. Sul punto cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 28 ss., nonché, da ultimo G. ZAGREBELSKY e V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012, 52 ss.; R. ROMBOLI, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

63 V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, cit., 17.

64 Sul punto cfr. B. CARAVITA, *Autonomie e sovranità popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 6; L. CASSETTI, *Quanto contano la conoscenza e l'accertamento dei "fatti" per la Corte costituzionale? Aspetti problematici del giudizio di ragionevolezza nel sindacato sulle leggi in via principale*, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Jovene ed., Napoli, 2012, 282 ss.

65 Cfr. A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale, I, L'ordinazione in sistema*, Giappichelli, Torino, 1993, 144 ss.

operatori del diritto, ha dato una lettura delle disposizioni costituzionali in forte discontinuità rispetto al passato⁶⁶.

Ciò induce a domandarsi se nello svolgere, in questi anni, un rinnovato ruolo di arbitro, la Corte costituzionale non abbia esaltato eccessivamente il proprio carattere politico, a discapito di quello giurisdizionale⁶⁷. Il controllo di costituzionalità della Corte, infatti, si esercita rispetto all'atto sottoposto al proprio giudizio, ma si estende inevitabilmente «anche a quel settore dell'indirizzo politico del quale l'atto è espressione». L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità, dunque, è «al tempo stesso dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'indirizzo politico» oggettivizzato nell'atto⁶⁸. E, d'altronde, non sono recenti alcune considerazioni della dottrina che rilevano «un'espansione politica» del controllo di costituzionalità della Corte⁶⁹.

Probabilmente non è irragionevole immaginare che, nel decidere, la Corte non si sia mai sostituita pienamente ai decisori politici e non abbia perciò assunto un ruolo di indirizzo propriamente politico. La «forza politica» della Corte, infatti, è un «effetto riflesso»⁷⁰ derivante dalla natura delle controversie la cui soluzione è ad essa demandata e, soprattutto, conseguente al fatto che, in una relazione quasi inversamente proporzionale, essa accentua i propri aspetti politici solo laddove diviene sede di mediazione di interessi che «non trovano sbocchi soddisfacenti nelle istituzioni rappresentative tradizionali»⁷¹, ritornando invece a valorizzare il proprio carattere giurisdizionale laddove si fa garante di un sistema consolidato e condiviso di valori.

4. Gli esiti istituzionali di un eccessivo ruolo 'suppletivo' della Corte costituzionale: l'accentuarsi del regionalismo dell'uniformità.

Sin dai primi mesi di entrata in vigore della Riforma del 2001, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi su alcuni nodi centrali per la piena attuazione e realizzazione delle

66 In questo senso P. CARETTI, *La Corte e la tutela di esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Reg.*, 2-3/2004, 381; M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, ivi, 365, il quale ritiene che la Corte abbia disegnato uno scenario di «discontinuità temperata del quadro costituzionale». Cfr., inoltre, A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quad. cost.*, 4/2003, 818 ss.

67 Così anche M. CARLI, *Il giudice delle leggi: arbitro o protagonista nei rapporti Stato-Regioni?*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO e J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Giappichelli, Torino, 2011, 193 ss. Sul ruolo politico o giurisdizionale della Corte costituzionale si rimanda, per tutti, a R. ROMBOLI, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, cit.

68 Cfr. T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. del dir.*, Giuffrè, Milano, 1971, vol. XXI, 160.

69 Vd., per tutti, E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, cit., 48; B. CARAVITA, *Alcune riflessioni sulla collocazione della Corte costituzionale nel sistema politico dopo la fase dello "smaltimento dell'arretrato"*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991, 45.

70 T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., 161.

71 E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, cit., 110.

nuove disposizioni costituzionali, quali, ad esempio, il nuovo riparto di competenze legislative, la portata dell'autonomia statutaria regionale e il nuovo sistema di finanza pubblica.

Non è certo operazione semplice – e non è nemmeno questa la sede – ricostruire unitariamente la giurisprudenza della Corte costituzionale di quest'ultimo decennio. Il Giudice delle leggi, infatti, ha avuto modo, come già si è detto, di pronunciarsi rispetto a un'eterogeneità di questioni riguardanti le nuove disposizioni del Titolo V, così che è pressoché impossibile procedere ad un'analisi organica e unitaria della loro portata sostanziale. Inoltre, essendo la Corte costretta a 'calarsi' nei casi concreti che le vengono prospettati e a decidere '*case by case*', si sono dovuti registrare non poche volte un suo atteggiamento 'ondivago' e, soprattutto, l'assenza di una giurisprudenza consolidata, la quale determina ulteriori difficoltà nel tentativo di ricostruirla.

In tale consapevolezza è possibile rintracciare un 'filo conduttore' nelle decisioni di questi anni della Corte costituzionale e, soprattutto, evidenziare un cambiamento nel merito delle stesse, il quale contribuisce a porre ancor più in evidenza come il Giudice delle leggi rivesta oramai un ruolo centrale per la realizzazione del sistema costituzionale complessivo.

La Corte costituzionale, sin dalle prime pronunce, è parsa infatti intenzionata a dare immediato risalto al nuovo modello di regionalismo che emerge dalla Riforma, il quale si caratterizza per una accentuato pluralismo ordinamentale⁷².

Dall'analisi della sua prima giurisprudenza, emerge come la Corte costituzionale, pur garantendo l'imprescindibile unitarietà della Repubblica, si sia immediatamente impegnata a riconoscere e tutelare la più ampia autonomia dei livelli substatali di governo e, dunque, come abbia saputo cogliere ed evidenziare le profonde differenze del nuovo sistema regionale rispetto a quello precedente. In particolare, dalle sue sentenze è possibile registrare come la Corte abbia fatto della leale collaborazione il 'vessillo' del nuovo regionalismo.

Si possono, in tal senso, riportare due esemplificazioni di ambiti rispetto ai quali la Corte si è chiaramente pronunciata a favore di un modello cooperativo.

In primo luogo è significativo il richiamo alla collaborazione rispetto al riparto di competenze legislative. Essa, infatti, ha posto l'accento sin dall'inizio sul fatto che il nuovo art. 117 Cost. non potesse essere interpretato nel senso di istituire un rigoroso e compiuto sistema duale, nel quale il rapporto tra le competenze di Stato e Regioni risulterebbe fondato sul rigido principio

⁷² Sul punto cfr. M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in T. GROPPi e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, cit., 37 ss.

di separazione dei rispettivi ambiti; in esso è piuttosto individuabile una serie di ipotesi che comportano una continua commistione di competenze.

Interessa qui porre in evidenza le sentenze in cui la Corte, chiamata a statuire chi fosse titolare della competenza legislativa in un determinato ambito materiale, ha ritenuto che si fosse in presenza di un «inestricabile intreccio»⁷³ di competenze statali e regionali o, per meglio dire, di una «concorrenza di competenze». In tutte queste ipotesi, la Corte, anche quando riconosceva la presenza di un interesse unitario, non ha escluso aprioristicamente la facoltà di un intervento legislativo regionale. In particolare, richiamandosi al principio di leale collaborazione, essa ha ritenuto necessario che si instaurassero rapporti, appunto, collaborativi tra Stato e Regioni; che fossero efficacemente rappresentati tutti gli interessi e le posizioni costituzionalmente rilevanti e che, infine, fossero previste adeguate procedure collaborative tra i due legislatori.

In tal modo il Giudice costituzionale ha operato una ricostruzione delle competenze statali e regionali non nel senso ‘statico’ dell’art. 117, ma, tramite il principio di leale collaborazione, in senso estremamente ‘dinamico’. Al tempo stesso, la Corte, in mancanza di una Camera territoriale, ha indicato la collaborazione quale ‘via maestra’ da percorrere per giungere ad una corretta composizione e ad un equilibrato bilanciamento delle esigenze unitarie e degli interessi regionali; per rispettare, in ultima istanza, lo ‘spirito’ del nuovo assetto ordinamentale.

Come noto, già nel sistema regionale precedente la Riforma del 2001, in assenza di una formulazione costituzionale esplicita di una necessaria collaborazione tra enti territoriali, la Corte costituzionale aveva rintracciato nell’art. 5 della Costituzione, attraverso una poderosa e non sempre «perfettamente lineare»⁷⁴ opera di interpretazione giurisprudenziale, il fondamento del principio di leale collaborazione e l’esigenza stringente di applicare tale principio ai rapporti Stato-Regioni, onde consentire un corretto funzionamento del sistema complessivo.

⁷³ Si vedano, fra le molte, le sentenze nn. 308 del 2003; 196 e 228 del 2004; 50, 51, 62, 219 e 431 del 2005; 63, 133 e 213 del 2006.

⁷⁴ Per una ricostruzione dell’evoluzione della giurisprudenza della Corte sul principio di leale collaborazione cfr. A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI e F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., 420. Per un’analisi della giurisprudenza costituzionale e, più in generale, sul valore del principio di leale collaborazione si vedano, inoltre, senza voler essere esaustivi, S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1971, 84 ss.; A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973; A. D’ATENA, *Verso una riconsiderazione della c.d. “collaborazione” tra Stato e Regioni?*, in *Giur. Cost.*, 1987, 3381 ss.; A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 1990, 2464 ss.; A. ANZON, *La Bunstreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milano, 1995.

Non stupisce, dunque, che in un rinnovato e profondamente modificato ordinamento, si sia riaffermata con vigore la necessità che una collaborazione si instauri tra tutti i soggetti costituenti la Repubblica⁷⁵. Il principio di leale collaborazione ha assunto – ancor più in seguito alla sua formulazione esplicita in Costituzione, ma anche indipendentemente da questa – natura di principio informatore dell’ordinamento giuridico, «orientamento e direttiva di carattere generale e fondamentale, desumibile implicitamente dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità»⁷⁶ delle disposizioni costituzionali, concorrendo a formare e caratterizzare il tessuto dell’ordinamento giuridico vigente e a istituire una coerenza interna all’assetto costituzionale multilivello⁷⁷.

Proprio in quanto principio, tuttavia, la leale collaborazione «non dice nulla direttamente, ma ci dà i criteri per prendere posizione di fronte a questioni *a priori* indeterminate»⁷⁸; ha solo potenzialmente una capacità espansiva e il suo carattere sostanziale non è pienamente configurabile *a priori*, traducendosi così, come per il passato, «in un pericoloso fattore di incertezza nei rapporti fra lo Stato e le Regioni»⁷⁹. Il principio di leale collaborazione richiede, quindi, un’ulteriore attività di concretizzazione che ponga il principio in relazione a casi specifici; vi è dunque la necessità di un intervento normativo, di un’attività ‘concretizzatrice’ del principio⁸⁰, nell’ambito della quale esso possa manifestarsi operativamente.

La leale collaborazione è dunque certamente, come sottolineato dalla Corte costituzionale, principio funzionale, teleologico e strumentale all’ordinamento, ma è anche principio sistemico-politico, poiché richiede, per la sua configurazione, il contributo, prima di tutto, del sistema politico-istituzionale.

75 Cfr., fra i molti, P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, cit., 294, il quale ritiene che la leale collaborazione appaia «ora un’esigenza di sistema, soprattutto alla luce del pluralismo ordinamentale» di cui all’art. 114 Cost.

76 Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 1956.

77 In dottrina, sulla natura dei principi dell’ordinamento giuridico, si veda V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, 39, il quale definisce “principi generali” quelli che sono «comuni a una serie numerosa di norme subordinate, a un intero settore dell’ordinamento o addirittura allo stesso ordinamento nel suo modo di essere complessivo»; S. BARTOLE, voce *I principi del diritto*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1986, vol. XXXV, 514, il quale evidenzia la funzione programmatica, integratrice e interpretativa dei principi nei confronti dell’ordinamento; F. MODUGNO, voce *Principi generali dell’ordinamento*, in *Enc. Giur.*, Treccani ed., Roma, 1991, vol. XXIV, 3, il quale sottolinea come ciò che accomuna i principi generali è il fatto di essere «per loro natura *inespressi* o *impliciti*» e, dunque, di avere «un’eccedenza di contenuto *deontologico* o *assiologico* rispetto a quello proprio delle comuni norme giuridiche». Inoltre, l’A. evidenzia come tali principi possano, «funzionalmente», essere rivolti ad «attribuire a disposizioni di incerta o dubbia accezione un significato con esso coerente (funzione interpretativa), ad indicare indirizzi e orientamenti per il legislatore (funzione programmatica), a completare l’ordinamento (funzione integrativa)».

78 Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, 149.

79 Cfr. S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. Cost.*, 2003, 260.

80 Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti*, vol. I, Utet, Torino, 1988, 104, il quale pone in evidenza come, sebbene a tutte le norme costituzionali, per il loro carattere fondamentale, debba essere riconosciuta efficacia suprema ed immediata, non tutte siano idonee di per sé a regolare fattispecie concrete, necessitando di essere attuate da una ulteriore attività normativa.

La Corte costituzionale ha pertanto avuto il merito di cercare di ridurre a sistema le problematiche connesse alla complessità del nuovo ordinamento e, specialmente, alla stregua degli strumenti interpretativi a sua disposizione e della funzione che le compete, di aver individuato nel principio della leale collaborazione uno dei principi sistemici.

In secondo luogo, alla medesima flessibilità e dinamicità del sistema, accompagnata da una necessaria e leale collaborazione, la Corte si è richiamata nella «storica»⁸¹ sentenza n. 303 del 2003. Tramite le sentenze sulla c.d. ‘chiamata in sussidiarietà’⁸², infatti, la Corte ha sicuramente avuto il pregio, non solo di evidenziare l’opportunità di una lettura sistematica del testo costituzionale e, in particolare, degli artt. 117 e 118, ma anche di avere trovato una nuova chiave interpretativa per riuscire a pervenire a una composizione delle esigenze unitarie con le istanze di autonomia dell’ordinamento.

A partire all’incirca dal 2006, nella giurisprudenza della Corte si riscontra tuttavia un’inversione di tendenza⁸³. Se in un primo periodo, così come si è sottolineato, il Giudice delle leggi era parso voler valorizzare il regionalismo cooperativo emergente dalle novellate disposizioni costituzionali, negli ultimi anni sembra si stia assistendo invece ad una nuova lettura, ‘statocentrica’, delle disposizioni costituzionali.

Quanto alla prima delle due esemplificazioni sopra riportate, sembra in particolare che la Corte, nel decidere circa la titolarità della competenza legislativa tra Stato e Regioni, sia andata progressivamente abbandonando il criterio della leale collaborazione per privilegiare, piuttosto, quello della trasversalità delle materie e quello della prevalenza.

Il Giudice costituzionale aveva peraltro già riconosciuto, nel primo periodo di entrata in vigore della Riforma⁸⁴, la ‘trasversalità’⁸⁵ di alcuni titoli competenziali statali di cui al secondo comma dell’art. 117, trasversalità che consente allo Stato di disciplinare, limitandoli, ambiti riservati in realtà alla competenza legislativa regionale. Allo stesso modo, il criterio della prevalenza non è nuovo nella giurisprudenza della Corte, essendo stato utilizzato in

81 L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Reg.*, 2-3/2004, 588.

82 Oltre alla sentenza n. 303 del 2003, sono certamente altrettanto significative le successive sentenze nn. 6 e 233 del 2004 e nn. 151, 285, 383 del 2005.

83 Registrano un cambiamento in tal senso nella giurisprudenza della Corte costituzionale, tra gli altri, F. BENELLI e R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”: scacco matto alle Regioni*, in *Le Reg.*, 6/2009, 1207 ss.; F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Reg.*, 2-3/2011, 251 ss.; L. VIOLINI e A. ROVAGNATI, *Rileggendo la giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Stato e Regioni del 2012*, in *Le Reg.*, 5-6/2012, spec. 991 ss.

84 Sia sufficiente qui citare, per tutti, le sentt. nn. 13/2004, in materia di tutela della concorrenza e la sent. 307/2003 in materia di tutela dell’ambiente.

85 Sulle materie ‘trasversali’ o ‘materie-non materie’ cfr., per tutti, G. FALCON, *Il Nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Reg.*, 1/2001, 5; A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 15.

passato per sostenere «l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre»⁸⁶.

Tali criteri, tuttavia, erano inizialmente stati intesi, come correttamente sottolineato dalla dottrina⁸⁷, quali clausole che venivano a determinare una concorrenza tra Stato e Regioni nella disciplina di un ambito materiale, consentendo quindi spazi di differenziazione all'interno del territorio nazionale per la legislazione regionale⁸⁸. Si ritiene infatti che sia «lo stesso carattere della trasversalità»⁸⁹, nonché della prevalenza, «che impedisce di concepire quelle materie (trasversali o prevalenti) come mero ritaglio di competenza a favore del potere centrale»⁹⁰, essendo piuttosto compresenti competenze statali e regionali.

Oggi, invece, nella giurisprudenza della Corte costituzionale è dato riscontrare un utilizzo del criterio della prevalenza, così come delle c.d. materie trasversali, per affermare con forza la presenza di esigenze unitarie ed escludere, al tempo stesso, la possibilità di esercizio di competenze regionali⁹¹.

Le materie trasversali, dunque, appaiono essere sempre più esclusive dello Stato, a prescindere dalla loro trasversalità e dagli interessi, anche regionali, su cui incidono; ne consegue una progressiva estromissione delle Regioni rispetto alla possibilità di una loro disciplina e, dato ancor più grave, una compressione sempre più evidente delle competenze residuali e concorrenti regionali.

Quanto al criterio di prevalenza, «ciò che importa, oggi, è (solo) lo scopo fondamentale della legge (o dell'insieme di disposizioni), perché, una volta identificata la materia “prevalente”, essa diviene “piena”, porta cioè con sé tutte le funzioni, senza necessità di subordinarne l'esercizio a procedure di leale collaborazione»⁹².

86 Il criterio della prevalenza è stato enunciato per la prima volta dalla Corte costituzionale nella sent. n. 370 del 2003, in materia di asili nido, e poi ripreso nella sent. n. 50 del 2005.

87 Cfr., fra i molti, E. BALBONI, *Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 1110; A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona tra Regioni e comunità nazionale*, Giappichelli, Torino, 2007, 31.

88 Sul punto si vedano, ad esempio, le sentt. nn. 407 e 536 del 2002 e la sent. n. 222 del 2003, tutte in materia di tutela dell'ambiente, in cui la Corte afferma che «l'ambiente si presenta come un valore ‘trasversale’, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, senza che ne resti esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali».

89 Cfr. F. BENELLI e R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”: scacco matto alle Regioni*, cit., 1207.

90 Vd. R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Reg.*, 6/2001, 1233.

91 Sul punto, come segnalato da B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, cit., 181, significativa è la sent. 234/2005, in cui la Corte ha precisato che i due criteri della prevalenza e della leale collaborazione non possono trovare concomitante applicazione, in quanto essi rappresentano ipotesi alternative, cosicché l'utilizzo del primo esclude il ricorso al secondo.

92 F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, cit., 281 ss., il quale pone in luce come il risultato finale sia «una riedificazione sotto nuove vesti della tecnica del ritaglio delle materie ben nota nella giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma del 2001».

Anche per quanto concerne la chiamata in sussidiarietà si può constatare un «netto ridimensionamento»⁹³ riguardo alla iniziale pronuncia della Corte, specie per quanto concerne la griglia di parametri da essa elaborati, in assenza dei quali pareva dovesse essere esclusa l'assunzione da parte dello Stato di competenze regionali.

Non sempre, infatti, il Giudice costituzionale pare operare uno «stretto scrutinio di costituzionalità» circa l'apprezzamento «ragionevole e proporzionato» degli interessi sottostanti alle scelte statali, che dunque imporrebbero o suggerirebbero l'attrazione a livello statale delle competenze regionali. Sovente⁹⁴ la Corte costituzionale si limita «all'accertamento di una sorta di equivalenza tra *ratio legis* della normativa impugnata e istanze unitarie a fondamento della *chiamata in sussidiarietà*»⁹⁵, favorendo così, diversamente da quanto prefissatasi nella 2003⁹⁶, la reintroduzione della tanto discussa equazione «interesse nazionale = competenza statale» risultante dal sistema di rapporti Stato-Regioni precedente alla Riforma del Titolo V.

Il più delle volte, inoltre, essa sembra affidare il proprio apprezzamento e giudizio sulla chiamata in sussidiarietà alle procedure collaborative poste in essere nei diversi casi di specie. Tuttavia, come correttamente è stato evidenziato, «l'accezione procedimentale della sussidiarietà» non libera la Corte «dall'obbligo di mostrarsi, nelle sue concrete manifestazioni, per intero rispettosa della Costituzione, specificamente nei suoi presupposti di ordine sostantivo»⁹⁷. La Corte tende dunque a 'sottrarsi' al 'test' preliminare sulla proporzionalità e ragionevolezza dell'intervento statale, preferendo lasciarlo al confronto collaborativo tra Stato e Regioni.

Si tenga inoltre presente come il «principio dell'intesa», elevato in un primo tempo a condizione di validità della riallocazione di funzioni regionali in capo allo Stato dalla stessa Corte costituzionale⁹⁸, è andato progressivamente scemando nel tempo o, quantomeno, non risulta più avere tale carattere condizionante⁹⁹.

93 Cfr., per tutti, C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Reg.*, 2-3/2011, 455 ss.

94 Si vedano, ad esempio, le sentt. nn. 162 e 285 del 2005, 213 del 2006, 88 del 2007; 63 del 2008, 76 e 168 del 2009.

95 C. MAINARDIS, *ult. op. Cit.*, 469.

96 Sentenza n. 303 del 2003, considerato in diritto n. 2.2.

97 Cfr., A. RUGGERI, *Il problematico "bilanciamento" tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003)*, in *Le Reg.*, 4-5/2008, 854, il quale molto correttamente evidenzia inoltre come «la radice da cui la sussidiarietà incessantemente si alimenta» – infatti – «è data dalla *natura degli interessi* in gioco, pur se ad avviso della Corte bisognosi di essere apprezzati col modulo consensuale suddetto. Ma il *modo* del riconoscimento della natura stessa è una cosa, la giustezza della qualificazione un'altra; e il modo non dà, di tutta evidenza, a quest'ultima una patente certa ed irrefutabile di conformità a Costituzione».

98 Cfr. sent. 6 del 2004, in cui la Corte dichiara che «il mancato raggiungimento dell'intesa costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento».

99 Vd., ad esempio, sentt. nn. 423 del 2004 e 151 del 2005.

Infine, parte della dottrina aveva già evidenziato come solo nel caso in cui il coinvolgimento procedimentale delle Regioni si venga a collocare prima dell'adozione da parte dello Stato della legge che concretizza la chiamata in sussidiarietà, esso potrebbe condizionare, assumendo «carattere prelegislativo», «la legittimità della legge adottata sulla sua base»¹⁰⁰. Si è sottolineato, tuttavia, come da parte della Corte vi sia stata negli anni una «netta chiusura» nei confronti di questa tesi e sia invece prevalsa la prassi secondo la quale il coinvolgimento procedurale può realizzarsi anche successivamente alla legge statale che attua la chiamata in sussidiarietà. Nell'assenza di una riforma del Senato, pare dunque essere ormai irrilevante, anche per la Corte, il fatto che l'intesa sia precedente all'approvazione della legge o sia condizione di operatività della funzione amministrativa statale¹⁰¹.

Tale cambiamento si ritiene sia ascrivibile sostanzialmente a due ordini di ragioni.

Anzitutto, come si è cercato di porre in rilievo, sin dall'entrata in vigore della Riforma del 2001 la Corte si è senza dubbio trovata a dover svolgere una funzione, quella di arbitro, che certo ad essa compete, ma che avrebbe dovuto essere anticipata e, quindi, ridotta, da un precedente tentativo di composizione dei conflitti in sedi politiche opportunamente individuate¹⁰² e, laddove – come si ritiene – mancanti, doverosamente istituite. Si è invece accentuato, forse in maniera eccessiva¹⁰³ e, comunque, suo malgrado, il carattere 'politico' del Giudice costituzionale¹⁰⁴, esponendolo non solo alla critica di volersi surrogare al legislatore costituzionale e ordinario¹⁰⁵, ma, in particolare, costringendolo ad una 'poderosa' opera di definizione dei margini di intervento dello Stato e delle Regioni.

Inoltre, una legislazione statale di stampo oltremodo centralistico – caratterizzata, più di recente, da finalità contingenti ed emergenziali in nome del contenimento della spesa pubblica e derivante anche dai vincoli di bilancio conseguenti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione

100 A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Reg.*, 4-5/2008, 814 ss.

101 Sul punto cfr. G. PASTORI, *Il principio di sussidiarietà fra legislazione e giurisprudenza costituzionale*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, Giuffrè, Milano, 2005, 54.

102 Sul punto cfr. anche R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Reg.*, 4/2012, 748, il quale mette in evidenza come per consentire un cambiamento nel comportamento della Corte dovrebbe, come «primo obiettivo» alleggerirsi il contenzioso mediante una «intensificazione della collaborazione» Stato-Regioni.

103 Sul punto particolarmente critico è B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, cit. 210 ss., il quale, pur nella consapevolezza che la colpa sia da ascrivere non alla Corte costituzionale, bensì allo Stato e alle Regioni, sottolinea come «l'arbitro sia intervenuto troppo frequentemente e troppo approfonditamente» e che «il miglior arbitro è quello che si vede poco».

104 Vd. R. ROMBOLI, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, cit., 445.

105 Sul tema vd., tra i molti, A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Reg.*, 2-3/2011, 560. L'A. ritiene infatti che l'azione della Corte risenta di «(gravi) limiti»: «è stata posta in essere da un organo, non legittimato democraticamente, il cui compito è quello di giudicare la legittimità delle leggi e non quello di riscrivere – perché di questo in pratica si è trattato – i parametri addirittura di valutare – pericolosamente sfiorando il "merito" – la "adeguatezza" di un intervento regionale o statale (perché questo comporta la applicazione del principio di sussidiarietà)».

europea¹⁰⁶ – e che non ha certo contribuito a valorizzare le autonomie territoriali¹⁰⁷, nonché la perdurante inattuazione del sistema costituzionale, da parte del livello politico-istituzionale nazionale e regionale¹⁰⁸, hanno costretto la Corte costituzionale a spostare ‘l’ago della bilancia’ verso lo Stato, legittimando politiche economiche e fiscali che, di fatto, determinano una uniformizzazione imposta sul territorio e impediscono la differenziazione. Politiche nazionali che, peraltro, preme ribadire, sono in questo momento quanto mai necessarie per riuscire a mantenere un ruolo convincente in ambito europeo e nel contesto internazionale.

Il Giudice costituzionale ha pertanto ridotto progressivamente gli ambiti di competenza regionale, elaborando criteri che determinano la crescente estensione delle competenze statali, talvolta riproducendo schemi e interpretazioni tipici del regionalismo *ante* Riforma, condizionando fortemente il sistema regionale e incidendo, dunque, sui rapporti Stato-Regioni¹⁰⁹.

Le indicazioni che emergono dalla giurisprudenza costituzionale dovrebbe peraltro portare a riflettere rispetto agli indirizzi prossimi di riforma costituzionale, in particolare su una identificazione più adeguata del ‘ruolo’ delle Regioni per lo sviluppo complessivo del Paese.

Dalla giurisprudenza della Corte, infatti, al di là della criticabilità o meno di singole sentenze, si registra una sostanziale difficoltà di tenuta del Titolo V, connessa ad un problematico ‘ruolo’ legislativo delle Regioni rispetto a quello dello Stato.

Una chiave di lettura di questa giurisprudenza è certamente quella secondo cui la revisione del

106 In proposito si vedano le osservazioni di G. ZAGREBSKY e V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 550, i quali rilevano come «oggi il diritto costituzionale è soggetto a fenomeni storici di ampia portata, che lo spingono a trasformarsi in “diritto costituzionale aperto”».

107 G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Le Reg.*, 4/2012, 816.

In proposito emblematica è la sent. n. 198/2012 con cui la Corte ha ritenuto di non dover dichiarare incostituzionale l’art. 4 del d.l. 138/2011 che impone il numero massimo di consiglieri e assessori regionali. Si vedano, in proposito, le critiche, fra le molte, mosse da A. DANESI, *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale (n. 198/2012)*, in *federalismi.it*, 8/2013; M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L’autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198/2012*, in *Giur. It.*, 5/2013, 1014 ss.; L. TRUCCO, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in www.giurcost.org.

108 Vd. V. ONIDA, *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in *Le Reg.*, 2-3/2011, 577, il quale sottolinea come «talvolta i ritardi legislativi offrono a loro volta appoggio a soluzioni giurisprudenziali (necessariamente) più “avare” nei confronti dell’autonomia».

Sul punto cfr. anche U. DE SIERVO, *Conclusioni*, in *Le Reg.*, 2-3/2011, 594, il quale ritiene che «a lungo andare le carenze del Titolo V, in presenza di un sistema politico, che usa molto il termine “federalismo” ma pratica fondamentalmente una linea di forte accentramento, tendono a produrre una crescente limitazione dei poteri regionali» e che il «prolungarsi nel tempo» di tali fenomeni comporta che «gli stessi interventi correttivi della Corte costituzionale si fanno in certa misura non sempre possibili e comunque sicuramente più ardui».

109 *Contra* V. ONIDA, *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, cit., 578, il quale ritiene invece che «la giurisprudenza costituzionale ha da sempre giocato per così dire di rimessa, razionalizzando e per lo più avallando le tendenze dominanti della politica legislativa nazionale, così che risulta difficile parlare di un indirizzo generale della Corte sul punto di equilibrio fra competenze statali e locali».

Titolo V non ha saputo adeguatamente calibrare il ruolo del legislatore nazionale (non statale) e quello del legislatore regionale.

In qualche misura si potrebbe trarre da questa giurisprudenza un'indicazione importante: la legislazione nazionale, e in particolare quella connessa al ruolo delle autonomie locali, non può essere frazionata tra due legislatori (statale e regionale), ma potrebbe (e dovrebbe) richiedere un'integrazione maggiore, attraverso una sede che ne contemperi le diverse esigenze: una Camera territoriale, appunto.

5. Sulle modalità di nomina della Corte costituzionale per uno sviluppo autonomistico del sistema.

L'esigenza di una Camera territoriale non chiude, peraltro, il ragionamento sulla funzione della Corte costituzionale nel sistema.

Essa, infatti, appare essere, ad oggi, una delle poche sedi in cui le esigenze unitarie possano trovare adeguata composizione con le istanze di differenziazione proprie delle autonomie territoriali. Si è dunque indotti a interrogarsi se non sia opportuno tornare a discutere su una diversa composizione del Giudice costituzionale¹¹⁰.

La Corte, ancor più in questo momento di crisi dell'ordinamento politico-istituzionale, deve convintamente tornare a farsi promotrice – così come fece nei primi anni di entrata in vigore della Riforma – non tanto del livello regionale di governo, quanto di quel regionalismo cooperativo enunciato nelle disposizioni costituzionali, il cui 'spirito' sembra invece oramai 'sopito'.

Per conseguire questo risultato, si ritiene possa essere utile rivedere le modalità di nomina dei giudici costituzionali, mediante l'inserimento delle Regioni nel meccanismo di scelta degli stessi.

Ciò non significa, peraltro, che non si resti fermamente favorevoli a una scelta eterogenea rispetto ai soggetti 'eleggibili' e agli 'elettori' della Corte. Tale scelta è indotta infatti dalla necessità, sempre attuale, da un lato, di garantire la «professionalità dei futuri giudici costituzionali» e, dall'altro, la loro «spoliticizzazione», assicurando «la presenza di un apporto tecnico (Magistratura), di una sensibilità politica (Parlamento) e politico-istituzionale imparziale (Presidente della Repubblica)»¹¹¹.

110 Senza dimenticare poi – anche se non sia possibile qui approfondirlo – il tema dell'ampliamento delle modalità di accesso alla Corte costituzionale.

111 Così R. ROMBOLI, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, cit., 447 nt. 94. Vd. anche, riguardo alla composizione della Corte costituzionale, G. D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale. Ideologia, politica, dibattito dottrinale: un saggio di storia delle istituzioni*, Edizioni di Comunità, Milano, 1981, 141; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 73 ss.; A. RUGGERI e A.

Tuttavia non si ritiene nemmeno, come invece parte della dottrina sostiene¹¹², che consentire una legittimazione regionale della Corte induca a spostare il ‘pendolo’ verso una eccessiva politicizzazione della Corte.

Il presupposto indefettibile della composizione e del funzionamento del Giudice costituzionale è infatti quello per cui «ogni giudice deve esprimersi in quanto giudice della Corte costituzionale, non in quanto giudice eletto o nominato da questo o quello», «lo *status*» essendo «identico per tutti»¹¹³. La Corte, dunque, non è e non deve essere organo rappresentativo¹¹⁴, ma il «dosaggio tra scienza giuridica e sensibilità politica», «tra tecnica e democrazia»¹¹⁵, su cui si è attentamente riflettuto in Assemblea costituente, è stato finalizzato a «creare un giudice speciale pensato *ad hoc*, in relazione alla natura costituzionale delle controversie che appartengono alla sua giurisdizione»¹¹⁶.

Proprio in considerazione di questa *ratio* si ritiene dunque dovrebbe essere rivista la composizione della Corte¹¹⁷, in quanto mutata è la Costituzione – in specie il suo Titolo V – modificato è il suo ‘spirito’, così come risulta modificato – come si è cercato di dimostrare – il ruolo stesso della Corte costituzionale.

Dovrebbe pertanto essere prevista una qualche forma di «inserimento di giudici di indicazione regionale»¹¹⁸ nella Corte costituzionale. Non vi sarebbe, ad esempio, «nulla di costituzionalmente illegittimo (o “disarmonico”) se – dopo le profonde modifiche apportate dalla legge cost. n. 3 del 2001 – ai delegati regionali previsti per la partecipazione all’elezione del Presidente della Repubblica venisse attribuito altresì il compito di eleggere una quota di giudici costituzionali»¹¹⁹.

SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 39 ss.

112 Cfr., per tutti, G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Einaudi, Torino, 2005, 54; R. ROMBOLI, *ult. op. cit.*; L. ELIA, *Relazione di sintesi*, in A. ANZON, G. AZZARITI e M. LUCIANI (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Giappichelli, Torino, 2009, 257.

113 Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti*, cit., 51, il quale sottolinea inoltre come nella Corte «multipla è la provenienza, ma unico e identico il punto di arrivo». Sul punto si veda anche R. ROMBOLI, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, cit., 453, il quale ritiene che giochino un ruolo importante, affinché la Corte non oscilli né verso il «polo» politico, né verso quello giurisdizionale, «elementi interni alla Corte, quali la compattezza dei componenti o l’autorevolezza del presidente».

114 Vd. G. ZAGREBELSKY e V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 157, i quali correttamente evidenziano come non esista «alcun rapporto di mandato, esplicito o implicito», tra elettori ed eletti.

115 Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti*, cit., 53.

116 *Ibidem*.

117 Cfr., sul punto, M. CARLI, *Il giudice delle leggi: arbitro o protagonista nei rapporti Stato-Regioni?*, cit., 198; ID., *La “regionalizzazione” riguarda anche la Corte*, in A. ANZON, G. AZZARITI e M. LUCIANI (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, cit., 199 ss.; J. LUTHER, *La composizione dei tribunali costituzionali e le autonomie territoriali: esperienze straniere*, ivi, 67 ss.; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON e R. TOSI, *Diritto regionale*, il Mulino, Bologna, 2003, 254 ss.

118 Così anche B. CARAVITA, *Quali adempimenti e quali modifiche richiederà alla politica nazionale e a quella regionale il Titolo V?*, cit., 155.

119 *Ibidem*, nt. 1.

Non si tratta, in altri termini, di ‘regionalizzare’ la Corte, bensì di allineare tutti gli organi costituzionali ad uno sviluppo autonomistico dell’ordinamento.

Qualora peraltro si addivenisse alla auspicata riforma del Senato della Repubblica, sarebbe sufficiente attribuire a questo la nomina di alcuni giudici della Corte; si riuscirebbe in questo modo a mantenere quel «significativo e delicato»¹²⁰ equilibrio, ricercato e perseguito nei lavori dell’Assemblea costituente, tra Magistratura, Parlamento e Presidente della Repubblica e, allo stesso tempo, garantire un’adeguata partecipazione delle autonomie territoriali rispetto alla indicazione dei giudici costituzionali.

6. Il Presidente della Repubblica quale ‘potenziale’ attore del sistema regionale.

Un rilevante ruolo, necessario non solo per la ‘tenuta’ dell’ordinamento autonomistico, come pensato e disegnato con la Riforma del Titolo V, ma indispensabile per la sua stessa realizzazione, potrebbe assumerlo il Presidente della Repubblica.

La revisione del Titolo V della Costituzione ha infatti introdotto uno spiccato pluralismo ordinamentale che ha comportato, in primo luogo, la necessità di ripensare il concetto stesso di Repubblica e, quindi, i rapporti tra gli enti territoriali che la costituiscono, le loro funzioni, le modalità di esercizio delle stesse e, in particolare, i fini, generali, verso i quali esse devono tendere.

Tuttavia, la perdurante assenza di effettivi ed efficaci strumenti e sedi di raccordo tra il sistema statale e quello delle autonomie territoriale – in specie, come già evidenziato, la mancanza di quella che dovrebbe essere la ‘colonna portante’ del sistema regionale, un rinnovato Senato della Repubblica – hanno acuito le tensioni disgregatrici tra centro e periferia, riversando sulla Corte costituzionale, come si è potuto esaminare, ma anche sul Capo dello Stato, come si cercherà di dimostrare, un ruolo del tutto inconsueto.

Il Presidente della Repubblica, dunque, anche, ma non solo, in quanto organo di garanzia dell’ordinamento, è stato inevitabilmente, e di riflesso, coinvolto dalla Riforma del 2001, pur essendo rimaste immutate, rispetto al testo costituzionale, la sua figura e le sue funzioni.

Sino ad oggi, infatti, le riflessioni della dottrina rispetto alla figura del Presidente della Repubblica si sono incentrate prevalentemente sul ruolo che esso svolge nei confronti dell’indirizzo politico statale. Ciò che si vuole invece mettere in luce è la possibilità che il Capo dello Stato svolga una funzione di rilievo anche nei confronti del sistema delle autonomie e che, dunque, occorra riflettere maggiormente sulle potenzialità di quest’organo

120 Cfr. B. CARAVITA, *Tra crisi e riforme. Riflessioni sul sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1993, 227.

quale possibile interprete dell'esigenza, sempre più pressante ed evidente, di integrare e far convivere il principio dell'unità con quello dell'autonomia.

Come noto, l'incertezza del dettato costituzionale¹²¹ rispetto alla figura del Presidente della Repubblica non ha certo contribuito a definirne la natura e le funzioni, le quali risultano dunque alquanto «incerte e polivalenti»¹²². Ne emerge, complessivamente, un organo dai contorni 'sfuocati', come se, da un lato, si fosse stati in grado di creare solo un 'embrione' *in fieri*, il cui sviluppo era lasciato al trascorrere del tempo e all'incontro con variabili endogene ed esogene al sistema costituzionale; dall'altro, tuttavia, permane la sensazione, positiva, che si fosse voluto istituire, quasi intenzionalmente, un organo in grado di plasmarsi e intervenire in maniera flessibile secondo le necessità del sistema¹²³.

Così è stato in altre fasi storiche della Repubblica, così probabilmente può essere destinato a divenirlo con riguardo all'assetto del sistema autonomistico.

Pertanto la Costituzione offre una serie di strumenti che vanno in tale direzione.

Anzitutto, un compito preciso è riconosciuto al Capo dello Stato dall'art. 87, I co., della Costituzione, laddove assume il ruolo di rappresentante dell'*unità nazionale*¹²⁴.

Tale connotazione consente dunque di riconoscere al Presidente della Repubblica la funzione di garante delle regole democratiche stabilite nella Costituzione: il suo ruolo deve consistere – richiamando un'attenta dottrina – «in prestazioni di unità»¹²⁵, in modo da prevenire le tensioni tra le diverse componenti della comunità nazionale. Non solo, pertanto, tra Parlamento e Governo, tra maggioranza e opposizione, ma anche tra governanti e governati, tra pubblico e privato, e, ciò su cui qui merita porre attenzione, tra Stato e autonomie territoriali.

L'unità nazionale di cui all'art. 87 deve infatti essere ricondotta, anzitutto, all'unità sancita, in particolare, nell'art. 5 Cost. Tale disposizione, principio fondamentale dell'intero ordinamento costituzionale¹²⁶, costituisce il «ponte necessario tra la società e le sue strutture»¹²⁷. Essa

121 Cfr., per tutti, L. PALADIN, voce *Il Presidente della Repubblica*, in *Enc. del dir.*, Giuffrè, Milano, 1986, vol. XXXV, 171, il quale osserva come «sotto molteplici profili, attinenti al ruolo come pure al complessivo regime del Presidente della nuova Repubblica, la disciplina costituzionale rimane allo stadio di un abbozzo».

122 L. PALADIN, *op. ult. cit.*, 236.

123 In proposito L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 237, fa riferimento all'immagine di una «Costituzione di gomma». Tuttavia A. DI GIOVINE, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, 31, ha acutamente sottolineato come la Costituzione, rispetto alla figura del Presidente della Repubblica, non è «poi così muta di fronte a chi voglia interrogarla: letta in chiave comparatistica, essa ci consegna per intanto una delle più forti figure di Capo dello Stato operante nell'ambito dei regimi parlamentari contemporanei».

124 Sul punto si veda, per tutti, L. VENTURA, *Il rappresentante dell'unità nazionale*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., 477 ss.

125 Cfr. A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO e A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1984, vol. II, 236.

126 Cfr. F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1979, 283.

127 G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 277.

statuisce il principio dell'unità della Repubblica, intesa non come espressione del solo Stato, ma dello Stato insieme agli enti territoriali che questa Repubblica vanno a costituire e, quindi, intesa come *unità territoriale repubblicana*.

L'art. 5 prefigura pertanto un disegno organizzativo unitario, che deve risultare espressione del pluralismo caratterizzante l'ordinamento costituzionale. Il fine di questa disposizione – e gli obiettivi cui devono di conseguenza essere indirizzati le decisioni politiche e, più in generale, l'esercizio dei poteri e le attività di tutti gli attori del sistema – è il contemperamento tra il ruolo dello Stato, emblematicamente rappresentativo di unità, e le istanze del pluralismo, prima di tutto territoriale, ma anche sociale.

Il Presidente della Repubblica, in quanto rappresentante di tale unità, deve dunque farsi «istanza di sintesi e di solidarietà delle pluralistiche componenti politiche, sociali e istituzionali attraverso le quali si svolge, a norma della Costituzione, il processo politico democratico»¹²⁸. Deve farsi inoltre portatore dei valori dell'ordinamento costituzionale, tra cui figura senza dubbio anche l'autonomia e il pluralismo territoriale di cui all'art. 5¹²⁹.

Spetta dunque innegabilmente a colui che viene definito dalla Costituzione «rappresentante dell'unità nazionale» farsi, non solo garante, ma anche *parte attiva* del processo dinamico di attuazione di questi valori costituzionali¹³⁰. Ne discende quindi che anche rispetto alla Riforma del Titolo V, considerati la nuova 'linfa' e i più ampi contenuti riconosciuti al sistema autonomistico, il Presidente della Repubblica potrebbe (e dovrebbe) assumere il ruolo di 'cardine' del sistema.

A sostegno di tale affermazione si consideri inoltre come la Costituzione attribuisca al Capo dello Stato poteri di controllo, che possono incidere in maniera rilevante rispetto al sistema regionale complessivo. Si pensi, ad esempio, alla facoltà di rinviare alle Camere leggi (art. 74), o di rifiutare l'emanazione di atti aventi forza di legge, aventi contenuto contrario al Titolo V (art. 87, V co.), ovvero ancora alla mancata autorizzazione alla presentazione alle Camere di disegni di legge di iniziativa governativa (art. 87, IV co.).

Egli ha dunque la possibilità di invitare il decisore statale a una riflessione più approfondita rispetto a scelte politiche che vanno ad incidere, regolandola e limitandola, sull'autonomia delle Regioni e degli enti locali. Tale funzione, se correttamente e attentamente utilizzata,

128 Cfr. A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, cit., 236-237.

129 Si veda, in particolare, C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 73.

130 Vd. A. MORELLI, *La riservatezza del Presidente. Idealità dei principi e realtà dei contesti nella sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Paper di Diritto penale contemporaneo*, 27 marzo 2013, 15, il quale pone in evidenza come il Presidente della Repubblica, nel suo ruolo di rappresentante dell'unità nazionale, svolga «una funzione attiva» e tuttavia, «non per questo assume le fattezze di un attore istituzionale partigiano».

potrebbe pertanto avere riflessi interessanti sul sistema regionale: il Presidente della Repubblica assumerebbe, così, in concreto, un ruolo attivo e di mediazione non solo rispetto all'indirizzo politico statale, ma rispetto a quello, più in generale, costituzionale.

Vi è poi una funzione presidenziale che merita di essere analizzata. Si tratta della facoltà, *ex art. 126 Cost.*, previo parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali, di sciogliere i Consigli regionali e di rimuovere i Presidenti di Giunta «che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge» o, ancora, per «ragioni di sicurezza nazionale».

Tale disposizione ha, senza dubbio, natura eccezionale rispetto all'ordinamento ed è volta principalmente a conservare e tutelare «le forme proprie della democrazia rappresentativa»¹³¹. Tuttavia essa risulta particolarmente significativa in quanto volta a garantire, in ultima istanza, il valore stesso dell'autonomia regionale¹³² e, in secondo luogo, in quanto sintomatica del potenziale ruolo di mediazione e di integrazione che si ritiene possa assurgere sulla figura del Presidente della Repubblica.

Sebbene l'art. 126 sia stato modificato, con la riforma del Titolo V¹³³, quanto ai presupposti e alla procedura previsti per lo scioglimento o la rimozione, esso ha infatti mantenuto la titolarità di questi ultimi in capo al Presidente della Repubblica.

La funzione in esame deve quindi essere inquadrata come «atto sostanzialmente presidenziale», venendo con essa in considerazione, in particolare, il ruolo del Capo dello Stato non solo in quanto rappresentante, ma soprattutto «come garante dell'unità nazionale, chiamato a ponderare i diversi interessi sottesi a tale decisione»¹³⁴. Affidare infatti al Presidente della Repubblica la valutazione dei presupposti sulla base dei quali potrà verificarsi scioglimento o rimozione degli organi di indirizzo politico regionale, per quanto possa comportare un certo margine di discrezionalità, evidenzia la volontà di scongiurare valutazioni esclusivamente politiche o «arbitrî della maggioranza»¹³⁵ nei confronti delle Regioni.

Soprattutto significa, ancor più incisivamente, che si è voluto attribuire al Capo dello Stato la funzione di equilibrio tra i due centri su cui si basa il sistema politico-decisionale dell'ordinamento: quello statale e quello regionale.

131 Cfr. M. SCUDIERO, voce *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Enc. Giur.*, Treccani ed., Roma, 1996, vol. XXVIII, 1 ss.

132 Da ciò discende, ad esempio, la tassatività delle ipotesi in cui scioglimento e rimozione possono aversi.

133 In particolare l'art. 126 Cost. è stato sostituito dall'art. 4 della l. cost. 1/1999.

134 Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI e C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2002, VI ed., 335; P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2012, 209.

135 T. MARTINES, A. RUGGERI e C. SALAZAR, *op. ult. cit.*, 335.

Si potrebbe dunque anche ipotizzare, simmetricamente, che, qualora vi sia una «sistematica trasgressione» da parte delle Camere delle regole che devono presiedere ai rapporti Stato-Regioni, il Presidente della Repubblica possa decidere di sciogliere il Parlamento per garantire la conservazione del sistema autonomistico¹³⁶.

Si rifletta, inoltre, sulla varietà di poteri di freno, di stimolo, di impulso o di esternazione¹³⁷ di cui il Capo dello Stato potrebbe utilmente avvalersi – e su cui si tornerà a breve – per intervenire rispetto al sistema regionale, per cercare di ricomporre le divergenze tra lo Stato e le autonomie, per suggerire un’opportuna integrazione, in direzione unitaria, delle differenti posizioni e istanze di cui Stato e Regioni sono portatori.

Un’ulteriore disposizione risulta, infine, interessante: l’art. 83 della Costituzione e, dunque, le modalità di elezione del Presidente della Repubblica.

Il fatto che già all’interno dell’Assemblea costituente¹³⁸ si sia discusso sulla partecipazione di soggetti esterni al Parlamento, in specie di rappresentanti di «gruppi sociali», alla elezione del Capo dello Stato è significativo. Tale partecipazione, infatti, è stata convintamente voluta proprio per valorizzare il ruolo di equilibrio e di garanzia di quest’organo non solo rispetto ai rapporti Parlamento-Governo, ma nei confronti di tutte le istanze dell’ordinamento.

Assume dunque particolare rilievo il fatto che alla elezione del Capo dello Stato partecipino delegati regionali. Tuttavia la soluzione finale adottata – l’integrazione del Parlamento in seduta comune con «tre delegati per ogni Regione», salva la Valle d’Aosta cui spetta «un solo delegato» – è apparsa sin da principio inadeguata rispetto al sistema regionale e necessiterebbe quanto mai di essere rivista. La delegazione regionale, infatti, è «irrimediabilmente sbilanciata sul versante parlamentare»¹³⁹ e, soprattutto, essendo eletta, a sua volta, secondo logiche partitiche, non comporta «una integrazione *qualitativa* dell’organo»¹⁴⁰.

Si ritiene peraltro che, qualora si giunga, come auspicato, ad una riforma del Senato, dalla quale quest’organo risulti effettivamente rappresentativo delle autonomie territoriali e,

136 In questo senso vd. A. BARDUSCO, *L’equilibrio del sistema Stato-Regioni fra Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Cedam, Padova, vol. I, 1985, 48.

137 Cfr., fra i molti, T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., 135 ss.; M. DOGLIANI, *Il “potere di esternazione” del Presidente della Repubblica*, in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., 221 ss.; M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, cit., 16 ss.; M.C. GRISOLIA, *Il Presidente Napolitano e il potere di esternazione*, in *Quad. Cost.*, 3/2007, 611 ss.; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 3.

138 Adunanza plenaria, seduta del 21 gennaio 1947. Sul punto cfr., tra gli altri e più di recente, F. RESCIGNO, *Le “funzioni costituzionali” delle Regioni fra previsione ed attuazione*, Giappichelli, Torino, 2001, 221 ss.

139 L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 176.

140 Cfr. S. GALEOTTI e B. PEZZINI, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Utet, Torino, 1996, vol. XI, 428. Da ultimo, F. RESCIGNO, *Le “funzioni costituzionali” delle Regioni fra previsione ed attuazione*, cit., 263 ss.

dunque, si ponga termine al bicameralismo paritario, potrebbe non doversi intervenire sulle modalità di elezione presidenziale e, dunque, potrebbe forse anche non essere più necessaria la partecipazione, alla stessa, dei delegati regionali.

7. La funzione del Presidente della Repubblica per uno sviluppo ‘unitario’ dell’ordinamento.

Se si analizzano le presidenze Ciampi e Napolitano – il cui mandato si è svolto e si sta compiendo negli anni successivi alla Riforma del 2001¹⁴¹ – risulta particolarmente evidente il loro ruolo nell’aver saputo stimolare e influenzare l’attività di indirizzo di una maggioranza politica inerte e restia ad attuare il Titolo V della Costituzione, così come nell’aver inciso sulle scelte di politica *nazionale*, segnalando necessità ed esigenze avvertite diffusamente nel Paese.

Entrambi hanno saputo rivestire, almeno in parte, quel ruolo di attori che, rispetto al sistema regionale, la Costituzione potenzialmente attribuisce al Capo dello Stato. Se infatti poteva forse essere fatto maggior uso dei poteri di controllo in relazione alla produzione giuridica statale, indubbiamente è stato fatto ampio utilizzo dei poteri di *moral suasion* e di esternazione; essi hanno dunque saputo svolgere quella funzione di rappresentante dell’unità attribuita in Costituzione dall’art. 87.

Quanto al settennato del Presidente Ciampi, in più di un’occasione¹⁴² il Capo dello Stato aveva richiamato la necessità, «per favorire la concreta attuazione del processo di riforma dello Stato, il cui assetto è risultato fortemente innovato dalla modifica del Titolo V della Costituzione», di sviluppare «strumenti efficaci di raccordo tra il Governo e le autonomie territoriali» – così come «fra pubblico e privato» – per consentire l’instaurarsi di una «leale collaborazione»; l’opportunità di attuare «un federalismo solidale» senza mettere «a rischio, in nessun modo, l’unità nazionale»; l’esigenza di incentivare «non forme impositive di fusione di piccoli enti» quanto «l’associazionismo comunale, come forma di aggregazione stabile per l’esercizio di una pluralità di funzioni»; la necessità di prestare attenzione e al contempo valorizzare il ruolo intermedio della Provincia; l’urgenza di compiere scelte

141 La Presidenza di Carlo Azeglio Ciampi è iniziata nel maggio del 1999 ed è terminata nel maggio 2006; Giorgio Napolitano ha svolto un primo mandato dal maggio 2006 al 2013 ed è stato nuovamente rieletto nell’aprile 2013.

142 Cfr., ad esempio, l’intervento in occasione dell’incontro con i Prefetti della Repubblica presso il Palazzo del Quirinale l’11.12.2001; l’intervento in occasione dell’incontro istituzionale con le autorità della città di Verona il 23.07.2002, con quelle di Asti il 3.04.2003 e con quelle di Alessandria il 4.04.2003; i messaggi di fine anno del 31.12.2002 e del 31.12.2003; l’intervento in occasione dell’incontro con il nuovo ufficio di presidenza dell’Unione delle Province Italiane presso il Palazzo del Quirinale il 31.01.2005 (tutti gli interventi e messaggi sono consultabili sul sito internet www.quirinale.it).

determinanti rispetto al federalismo fiscale, in quanto «il futuro assetto della finanza regionale e locale condiziona i poteri e le funzioni effettive delle autonomie».

Infine, il Presidente Ciampi non aveva mancato di evidenziare la necessità di «un dibattito aperto sui temi costituzionali», poiché «per mutamenti strutturali, che modifichino istituzioni fondamentali della Repubblica, quale» – *in primis* – «il Parlamento, serve uno spirito costituente, un largo incontro di volontà politiche».

Il primo settennato presidenziale successivo alla Riforma del 2001 ha dunque dimostrato come il Capo dello Stato si sia ‘calato’ nei contenuti della Riforma, abbia saputo farsi intermediario tra le opposte esigenze di unità, da un lato, e di autonomia e differenziazione, dall’altro e abbia saputo svolgere il ruolo di garante e, soprattutto, promotore attivo dei diversi valori e interessi espressi dalla Riforma costituzionale, nella prospettiva, in particolare, di consentire la ‘messa a regime’ del nuovo ‘impianto’ regionalista.

Quanto alla presidenza Napolitano, essa è stata caratterizzata da tre distinte, ma al contempo, correlate esigenze: un ritardo politico-istituzionale nel dare attuazione al Titolo V, ormai cronico e patologico; l’opportunità di ridurre la spesa pubblica rispetto all’emergere della crisi economica; la necessità di assicurare l’Unione Europea circa la stabilità del sistema italiano. Il Capo dello Stato ha dunque ravvisato e sottolineato, sin dal principio del proprio mandato, la necessità di un’attenta riflessione e, possibilmente, di una revisione della Riforma realizzata nel 2001.

Così, ad esempio, il Presidente ha ‘caldeggiato’ l’opportunità di rinnovare la Conferenza Stato-Regioni, in quanto «strumento insostituibile», che necessita «di essere rivisitato dal punto di vista del suo funzionamento e del suo ruolo», affinché si possa raggiungere «un migliore funzionamento delle istituzioni democratiche e del rapporto Stato-Regioni, e Stato-Regioni e autonomie locali», nonché in vista dell’«arduo risanamento dei conti pubblici e del riequilibrio della finanza pubblica che esige il massimo di concertazione, il massimo di controllo accurato, cui siano partecipi anche le Regioni e gli Enti locali»¹⁴³.

Ancora, il Presidente Napolitano ha rilevato la necessità di trovare «l’intesa per riformare le istituzioni senza toccare il patrimonio dei grandi valori e indirizzi costituzionali», di «concordare con realismo e misura quelle riforme che possono rendere più chiaro e coerente il ruolo delle autonomie regionali e locali, più efficace nelle sue decisioni il Parlamento nazionale»¹⁴⁴.

143 Cfr. intervento del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano durante l’incontro con il Presidente Errani, Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, presso il Palazzo del Quirinale il 5.07.2006.

144 Vd. messaggio di fine anno del 31.12.2006; intervento in Parlamento riunito in seduta comune il 23.01.2008, in occasione della celebrazione del 60° anniversario della Costituzione.

Il Presidente è poi risultato particolarmente incisivo quando ha colto l'occasione¹⁴⁵ per ricordare la fondamentale esigenza di approvare il disegno di legge sul federalismo fiscale, ponendovi peraltro «grande attenzione, grande equilibrio», in quanto quella del federalismo cooperativo e solidale non può essere considerata come «un'espressione retorica». Ancora, egli ha evidenziato la necessità di una «legge per riordinare le competenze degli enti locali, adeguandole al nuovo Titolo V» e di affrontare «il problema dei costi della politica» senza separarlo, ma piuttosto in simbiosi, con «una rivisitazione dell'architettura istituzionale, in particolare dell'architettura delle istituzioni decentrate».

Alcuni profili sembrano tuttavia distinguere la presidenza Ciampi da quella di Napolitano. Mentre la prima è stata caratterizzata da una sostanzialmente indiscussa maggioranza governativa – la quale, peraltro, era dichiaratamente intenzionata a modificare nuovamente il testo della Costituzione, anziché darvi attuazione¹⁴⁶ – il primo mandato di Napolitano, così come l'attuale, sono stati e sono caratterizzati da una instabilità delle forze politiche al governo e da uno stato di emergenza economica per il Paese, le quali hanno costretto il Capo dello Stato a interventi diretti a segnalare la improrogabile necessità di riformare il sistema delle autonomie, più che quella di darvi attuazione.

Ulteriore elemento di distinzione risulta dal fatto che – come avvenuto anche rispetto agli interventi della Corte costituzionale¹⁴⁷ – nel primo periodo successivo alla Riforma, pressoché coincidente con il settennato di Ciampi, il Presidente ha richiamato e valorizzato i principi della cooperazione e della solidarietà. Nel periodo successivo, invece, specialmente a partire dal 2010 e in occasione delle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia, il Presidente Napolitano ha iniziato a richiamare con maggior frequenza il principio di unità nazionale e, attraverso questo, a porre l'attenzione non solo dei governanti, ma anche dei governati, su imprescindibili esigenze di riforma del sistema costituzionale¹⁴⁸.

145 Cfr. intervento in occasione dell'incontro con i rappresentanti delle istituzioni locali nella sede del Consiglio regionale d'Abruzzo del 21.06.2007. Si vedano, inoltre, l'intervento al Convegno “La Costituzione domani nel 60° anniversario della Carta fondamentale della Repubblica”, Venezia, 18.09.2008; videomessaggio alla XXV Assemblea dell'ANCI del 22.10.2008; messaggio di fine anno del 31.12.2009.

146 Sia sufficiente qui ricordare, nuovamente, il c.d. progetto di *devolution* dell'allora Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Umberto Bossi, così come, ancor più criticamente, la successiva riforma costituzionale respinta dal referendum del 25 e 26 giugno 2006.

147 Sugli elementi che accomunano e su quelli che differenziano il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale si vedano, tra i molti, G. D'ORAZIO, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale: i rapporti nel sistema e nella prassi*, in *Giur. Cost.*, 1982, p. I, 1924 ss.; A. BARDUSCO, *L'equilibrio del sistema Stato-Regioni fra Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, cit., 45 ss.; R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. LUCIANI e M. VOLPI, *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, 265 ss.

148 Conferenza all'Accademia dei Lincei del 12.02.2010 “Verso il 150° dell'Italia Unità: tra riflessione e nuove ragioni di impegno condiviso”; discorso celebrativo dinanzi al Parlamento per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia del 17.03.2010; saluto in occasione dell'incontro con il Sindaco di Verona e i rappresentanti della Giunta

Infine, assume certamente rilievo una recente iniziativa dell'attuale Presidente, che sin da principio ha suscitato un acceso dibattito nell'opinione pubblica e nella dottrina¹⁴⁹. Ci si riferisce alla nomina, avvenuta con un comunicato del Quirinale del 30 marzo 2013, di due gruppi di lavoro incaricati di presentare proposte programmatiche in materia istituzionale e in materia economico-sociale ed europea.

Al di là delle motivazioni politico-istituzionali che hanno spinto il Presidente Napolitano ad assumere questa iniziativa, essa è degna di nota in quanto del tutto «inedita»¹⁵⁰ e in quanto può avere ricadute non solo rispetto alla forma di governo, ma sulla stessa forma di Stato. È infatti la prima volta nella nostra storia repubblicana che un Presidente della Repubblica decide di riunire alcune «personalità», in funzione del loro «impegno già svolto o del ruolo attualmente ricoperto», affidando l'incarico di analizzare i principali nodi da sciogliere rispetto al sistema politico-costituzionale e di proporre soluzioni che possano essere condivise dalle forze politiche.

Parte della dottrina ha criticato quest'atto del Presidente, ravvisandovi una «invasione nella sfera di competenza del Parlamento»¹⁵¹; altri si sono dimostrati meno scettici, ritenendolo invece un atto 'dovuto' rispetto al «ruolo di mediazione e di garanzia del Capo dello Stato in una democrazia frastagliata e complessa»¹⁵² quale quella che stiamo vivendo.

Ciò che interessa porre qui in evidenza è il fatto che tale iniziativa ha avuto indubbi riflessi sull'attuale governo presieduto da Enrico Letta¹⁵³ e, dunque, che il Capo dello Stato ha

e del Consiglio Comunale dell'8.04.2010; intervento in occasione della XXVII Assemblea annuale dell'ANCI del 10.11.2010; intervento in occasione dell'incontro con i componenti le Giunte e i Consigli del Comune e della Provincia di Bologna e della Regione Emilia Romagna del 31.01.2012; intervento in occasione del Convegno "Il contributo della Sardegna all'Unità d'Italia", Cagliari, 20.02.2012; intervento alla cerimonia di apertura della Conferenza dei Prefetti presso la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, 13.06.2013.

149 Cfr. i contributi, tutti consultabili sul sito internet www.giurcost.org, di P. COSTANZO, *"Dissesto" istituzionale, "tenuta" costituzionale*; G. LANEVE, *Quando il "cambio della guardia al Quirinale" impone l'alt al Presidente: la non scelta di Napolitano e i tanti ma*; A. MORELLI, *Tutti gli uomini del Presidente. Notazioni minime sull'istituzione dei due gruppi di esperti chiamati a formulare "proposte programmatiche"*; ID., *La saggezza del Presidente. Ancora sul mandato "non esplorativo" dei gruppi di esperti nominati dal Capo dello Stato*; A. RUGGERI, *La singolare trovata del Presidente Napolitano per uscire dalla crisi di governo (a proposito della istituzione di due gruppi di esperti col compito di formulare "proposte programmatiche")*. Si veda, inoltre, B. CARAVITA, *Navigando a vista, con poco vento, senza gps e con il cambio di timoniere durante la regata*, in *federalismi.it*, 7/2013.

150 Così B. CARAVITA, *Navigando a vista, con poco vento, senza gps e con il cambio di timoniere durante la regata*, cit.; ma anche A. RUGGERI, *op. ult. cit.*

151 Cfr. A. MORELLI, *Tutti gli uomini del Presidente. Notazioni minime sull'istituzione dei due gruppi di esperti chiamati a formulare "proposte programmatiche"*, cit., 5.

152 Vd. P. COSTANZO, *"Dissesto" istituzionale, "tenuta" costituzionale*, cit., 2.

153 Una delle prime iniziative del governo Letta (insediatosi il 28 aprile 2013) è stata infatti quella di nominare a sua volta, il 12 giugno 2013, una Commissione di 35 «esperti del diritto secondo criteri di autorevolezza e rappresentatività», presieduta dal Ministro per la Riforme Costituzionali. La Commissione, avente funzioni consultive nei confronti del Governo, ha avuto il mandato di formulare proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione, in particolare dei Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento, nonché della legislazione elettorale.

condizionato ancora una volta l'indirizzo politico di maggioranza; soprattutto, dimostra come le iniziative del Presidente della Repubblica possano incidere anche sull'assetto delle autonomie territoriali e sui rapporti Stato-Regioni. Nella relazione finale del 12 aprile 2013, infatti, il Gruppo di lavoro istituito dal Presidente ha inserito, tra i problemi non più rinviabili, il superamento del bicameralismo paritario, il riparto delle competenze di cui all'art. 117 Cost. e il federalismo fiscale¹⁵⁴. Si tratta, come noto, di temi centrali per la realizzazione di quanto disposto dal riformato Titolo V, ma anche per un ripensamento dell'odierno ordinamento regionale.

Risulta senza alcun dubbio ancor più interessante constatare come e, soprattutto, quanto l'azione presidenziale si sia 'spinta' non solo nel senso della tutela e dell'attuazione della Costituzione, ma anche di una sua auspicata riforma. Non è certo questa la sede opportuna per indagare – seppure il tema lo meriti ampiamente – se si stia effettivamente assistendo ad una trasformazione, a Costituzione invariata, della forma di governo da parlamentare a tendenzialmente presidenziale¹⁵⁵, e neppure se gli interventi del Capo dello Stato finalizzati a una riforma della Costituzione possano integrare gli estremi di un attentato alla stessa¹⁵⁶. Si vuole qui nuovamente sottolineare, piuttosto, il fatto che occorre ripensare il ruolo di quest'organo e, di conseguenza, se non ipotizzare una riforma della forma di governo, quanto meno delle modalità della sua elezione.

Constatata infatti la precisa attenzione del Presidente della Repubblica rispetto al sistema costituzionale delle autonomie, nonché gli interventi, le iniziative e, in specie, i poteri presidenziali che su quel sistema possono avere non solo riflessi innegabili, ma anche incidervi nella sostanza, qualora non si decida di giungere ad una elezione diretta del Capo dello Stato, occorrerebbe quanto meno garantire, al pari della Corte costituzionale, una maggiore partecipazione delle autonomie territoriali rispetto al momento della sua nomina.

Come ampiamente dimostrabile dagli avvenimenti di questi ultimi anni, infatti, il Capo dello Stato è, certamente, organo di equilibrio tra Parlamento e Governo; si ritiene tuttavia non più trascurabile il fatto che egli sia anche, e parimenti, garante dell'equilibrio Stato-enti

¹⁵⁴ Relazione consultabile sul sito internet del Quirinale, p. 13 e pp. 17 ss.

¹⁵⁵ Cfr., fra i molti, C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, cit., 57; A. MORELLI, *Tutti gli uomini del Presidente. Notazioni minime sull'istituzione dei due gruppi di esperti chiamati a formulare "proposte programmatiche"*, cit., 5.

¹⁵⁶ Interessanti sono sul punto le osservazioni di A. MORELLI, *La saggezza del Presidente. Ancora sul mandato "non esplorativo" dei gruppi di esperti nominati dal Capo dello Stato*, cit., 4 ss., il quale ricorda come nel 1991, in seguito ad un intervento dell'allora Presidente Cossiga, che «indicò i terreni ai quali, secondo lui, si sarebbe dovuto rivolgere il processo riformatore, illustrando, altresì, il metodo per portare a buon fine le auspiccate riforme», si sviluppò un acceso dibattito nella dottrina e vi fu chi chiese al Parlamento la messa in stato d'accusa del Capo dello Stato. Peraltro, sul punto, vd. B. CARAVITA, *Tra crisi e riforme. Riflessioni sul sistema costituzionale*, cit., 49.

territoriali. Anche la Presidenza della Repubblica, così come il Senato e la Corte costituzionale, ha in sé le potenzialità per divenire sede di sintesi degli interessi *nazionali* e *generali* del Paese; «rappresentare l'unità nazionale, nel concreto ordinamento italiano, che conosce gravi motivi di fratture territoriali, politiche e sociali (...) vuol dire», infatti, «anche operare *per essa*, propugnandola, difendendola e promuovendola»¹⁵⁷.

Il Presidente della Repubblica non può pertanto più essere considerato solo come garante e controllore del sistema, ma è elemento strutturale dello stesso, ne fa parte a pieno titolo, assume un ruolo attivo nel «recinto in cui si assumono le scelte di politica nazionale»¹⁵⁸. In quanto organo, come tutti gli altri organi costituzionali, partecipa in maniera sostanziale alla politica generale del Paese; egli *si inverte*, attraverso poteri formali e informali, nel sistema politico-istituzionale: non è affatto ad esso estraneo, ma vi partecipa attivamente e ne stimola il funzionamento¹⁵⁹.

Egli appare dunque, oggi più che mai, 'cardine' e punto di riferimento di importanti scelte per il Paese, a livello internazionale, sovranazionale, statale e decentrato. Occorre quindi che la sua 'missione' *unitaria* trovi solide basi anche, e prima di tutto, rispetto al momento della sua elezione, affinché ne sia garantita la rappresentanza di tutti i soggetti dell'odierno sistema costituzionale. La rappresentanza dell'unità nazionale, come evidenziato, è infatti «qualcosa di diverso dalla mera rappresentanza dell'unità dell'apparato statale»¹⁶⁰ e senza dubbio un Presidente eletto da una pluralità, quantitativa ma soprattutto qualitativa, di soggetti si troverà nella condizione di poter svolgere con maggiore legittimazione il proprio ruolo. Si rinnova pertanto l'auspicio che il Parlamento e, in particolare, il Senato, divenga luogo di co-decisione e di sintesi degli interessi *nazionali* della Repubblica: sarà così messo nelle migliori condizioni per intervenire nella elezione del Capo dello Stato, ricercando una personalità in grado di rappresentante, appunto, l'unità e l'interesse generali della Repubblica.

8. Conclusioni.

Il sistema regionale delineato in Costituzione alla luce della Riforma del Titolo V è incentrato su un netto superamento dello Stato accentratore e su uno sviluppo delle autonomie territoriali come elementi costitutivi del sistema istituzionale della Repubblica. Tuttavia, come si è evidenziato, si constatano ad oggi le persistenti difficoltà, nonché le resistenze, da parte del

157 Cfr. B. CARAVITA, *op. ult. cit.*, 39.

158 Cfr. O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia*, in Quad. Cost., 1/2013, 21.

159 Cfr. B. CARAVITA, *op. ult. cit.*, cit., 40.

160 L. VENTURA, *Il rappresentante dell'unità nazionale*, cit., 477.

livello politico-istituzionale statale, ma anche regionale, nel dare attuazione e implementazione effettive a tale modello di regionalismo.

Le novellate disposizioni del Titolo V, infatti, istituiscono un più ampio decentramento del sistema, in una prospettiva non di separazione, bensì di integrazione dei diversi livelli istituzionali. Esse prefigurano dunque una «visione coordinata e collaborativa, più che competitiva, tra le istituzioni politico-territoriali»¹⁶¹. Rappresentano un modello di regionalismo che avrebbe richiesto, sin da principio, una convinta realizzazione di strumenti di dialogo, raccordo e co-decisione strutturale e procedimentale, tra Stato ed autonomie territoriali.

Si è progressivamente assistito, invece, certamente anche in conseguenza di uno stallo del sistema economico e di una crisi del contesto politico, ad un riaccentramento pressoché totale delle politiche del Paese, in parte avallato dalla Corte costituzionale.

Ne sono derivate una costante violazione dello ‘spirito’ del Titolo V e, in particolare, «l’incapacità della legge a legare sul serio tra loro centro e periferia»¹⁶². Si ha quasi la sensazione che tutto sia cambiato «per non cambiare nulla»¹⁶³ o, più precisamente, che una riforma «voluta nelle parole solenni della Costituzione»¹⁶⁴ sia invece quotidianamente negata, in primo luogo, a livello politico-istituzionale, specie nazionale, ma poi anche da quegli enti, le Regioni, che prima della riforma lamentavano un’eccessiva invadenza statale e reclamavano maggiore autonomia. A fronte dunque di un testo costituzionale regionalista è proseguito dunque il cammino statocentrico e, ciò che ancor più preoccupa, si ha la sensazione di essersi definitivamente mossi sul cammino di ritorno verso il ‘vecchio’ Titolo V. Occorre invece fermarsi e ripartire da quelli che si è cercato qui di individuare come tre ‘cardini’ possibili di una ricostruzione del sistema regionale, consci, peraltro, che anche altri aspetti debbano essere rivalutati perché il sistema possa essere posto a regime¹⁶⁵.

Si è dunque messa in luce l’esigenza, prima di tutto, di un ripensamento delle istituzioni nazionali, perché è in esse che possono e devono realizzarsi quei «percorsi di sintesi delle

161 Cfr. G.C. DE MARTIN, *La Repubblica delle autonomie: un percorso ancora incompiuto (anche per ragioni culturali)*, in AA.VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Cacucci ed., Bari, 2012, vol. I, 365 ss.

162 M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, cit., 675, il quale sottolinea inoltre come «l’originaria ipotesi esplicitamente dualistica e dialettica di relazioni con il centro su cui era stata modellata la veste istituzionale delle Regioni si è smarrita ed è stata sostituita da un sistema ispirato al principio opposto della centralizzazione e della integrazione, il che (ri)trasferisce nelle sedi centrali le quote più significative dei processi decisionali riguardanti i sistemi locali» (683).

163 G. TOMASI DI LAMPEDUSA, *Il Gattopardo*, Feltrinelli, Milano, 1958, in cui l’A. mette in luce sia l’incapacità che la non volontà di mutamenti, specie istituzionali.

164 G. FALCON, *Le istituzioni della condivisione*, cit., 670.

165 Quali, ad esempio, l’introduzione di una clausola di supremazia a favore dello Stato o, ancora, una parziale ‘rivisitazione’ delle materie di cui all’art. 117 Cost.

istanze nazionali e locali»¹⁶⁶, necessari non solo per «portare la periferia al centro»¹⁶⁷, ma soprattutto per consentire che gli interessi di quella periferia si fondano, integrandosi, con quelli dello Stato e divengano essi stessi *nazionali*.

Deve, in altre parole, realizzarsi e concretizzarsi anzitutto una condivisione di responsabilità, di obiettivi e di interessi, tra il livello politico-istituzionale statale e quello regionale, nella adozione delle decisioni politiche *per il Paese*¹⁶⁸; non è più procrastinabile, dunque, la realizzazione di una sede di co-decisione *nazionale* – un rinnovato Senato della Repubblica – funzionale all’approvazione di leggi, appunto, nazionali ‘di sistema’, di programmazione e di coordinamento che incidono e regolano l’ordinamento delle autonomie.

In secondo luogo deve riconoscersi una implementazione della partecipazione regionale a quegli organi statali, Corte costituzionale e Presidente della Repubblica, che hanno assunto di riflesso, in mancanza di una Camera delle autonomie, un ruolo essenziale per il funzionamento della forma di Stato. Non si tratterebbe peraltro di una regionalizzazione del centro, quanto di un allineamento e di un adeguamento di organi della Repubblica, in specie di quelli deputati a garantirne l’ordine costituzionale, ad uno sviluppo in senso autonomistico dell’ordinamento.

È lo Stato stesso, dunque, che deve prima di tutto sapersi trasformare e divenire guida per un processo di crescita e di ricerca dell’unità e dell’interesse *generale* del Paese.

Tale trasformazione, infine, è ancor più necessaria in quanto si inserisce in un contesto, quello dell’integrazione europea, che sta procedendo assai speditamente e rispetto al quale l’Italia si sta dimostrando del tutto inerme¹⁶⁹.

La partecipazione all’Unione Europea, infatti, comporta per il nostro Paese il doversi confrontare con ordinamenti che hanno più salde strutture politiche¹⁷⁰, che hanno saputo rivedere la propria struttura e le proprie funzioni – si pensi alla riforma costituzionale tedesca del 2006 – per risultare maggiormente competitivi sulla scena europea, ma, soprattutto, che sanno essere attivi ed efficienti rispetto alla formazione e all’attuazione delle politiche comunitarie.

166 A. MORRONE, *Lo Stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in *Quad. Cost.*, 2/2006, 354.

167 G. PASTORI, *Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive*, in *Le Reg.*, 2-3/2011, 585, il quale ritiene che l’autonomia regionale non possa che «trovare presidio in una reale profonda “regionalizzazione” del centro»; G. FALCON, *Le istituzioni della condivisione*, cit., 667 ss.

168 Cfr. U. DE SIERVO, *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti*, cit., 764; L. VIOLINI e A. ROVAGNATI, *Rileggendo la giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Stato e Regioni del 2012*, cit., 992.

169 Sul punto cfr. B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, cit.

170 B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, cit., 2.

È dunque anzitutto il processo di integrazione europea a richiede una maggiore capacità di trasformazione delle istituzioni statali. Sia sufficiente qui ricordare, ad esempio, l'attenzione apprestata in sede europea ai Parlamenti nazionali, incoraggiandone e favorendone, in ambito interno, il loro ruolo di coordinamento e di controllo rispetto agli Esecutivi, o la funzione di controllo in merito al rispetto del principio di sussidiarietà¹⁷¹. Sino a quando, tuttavia, non si rivedrà la struttura stessa del Parlamento e le sue funzioni, difficilmente si sarà in grado di dare una risposta alla sfida che l'Europa ci ha lanciato e che sta rinnovando ogni giorno.

Occorre pertanto avere il coraggio di 'porre mano' alle istituzioni statali, per trasformarle in istituzioni realmente nazionali, che sappiano 'traghetare' la Repubblica, tutta, a livello europeo: tale trasformazione, infatti, dovrebbe, prima di tutto, essere finalizzata ad assumere un ruolo di primo piano rispetto all'approvazione delle decisioni politiche nelle sedi europee e a trovare soluzioni dinamiche e condivise per l'attuazione, a livello nazionale, della normativa comunitaria.

¹⁷¹ Sul punto cfr. S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione europea e Parlamenti nazionali: integrazione o contrapposizione?*, in AIC, *Annuario 2005*, Cedam, Padova, 2007, 27 ss.